

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**DOUTORADO EM DIREITO**

**HELOÍSA ALVA CORTEZ GONÇALVES**

**A CRISE DOS RESÍDUOS, A PARADIPLOMACIA E AS MERCOCIDADES**

**CURITIBA**

**2022**

**HELOÍSA ALVA CORTEZ GONÇALVES**

**A CRISE DOS RESÍDUOS, A PARADIPLOMACIA E AS MERCOCIDADES**

Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora.

Área de concentração: Direito Socioambiental e Sustentabilidade.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedades, Povos e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Prof. Vladimir Passos de Freitas.

**CURITIBA  
2022**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central  
Pamela Travassos de Freitas – CRB 9/1960

G643c  
2022  
Gonçalves, Heloísa Alva Cortez  
A crise dos resíduos, a paradiplomacia e as mercocidades / Heloísa Alva  
Cortez Gonçalves ; orientador: Vladimir Passos de Freitas.– 2022.  
212 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba,  
2022

Bibliografia: f. 191-212

1. Direito ambiental. 2. Meio Ambiente. 3. Lixo – Eliminação – Aspectos  
ambientais. 4. MERCOSUL (Organização). 5. Diplomacia. I. Freitas, Vladimir  
Passos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de  
Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 341.347

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**HELOÍSA ALVA CORTEZ GONÇALVES**

**A CRISE DOS RESÍDUOS, A PARADIPLOMACIA E AS MERCOCIDADES**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a aprovação no Doutorado em Direito.

### **COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Vladimir Passos de Freitas  
Orientador PPGD – PUCPR

---

Professor Dr. Luís Alexandre Carta Winter  
Membro PPGD – PUCPR

---

Professor Dr. Antônio Carlos Efig  
Membro PPGD – PUCPR

---

Professora Dra. Patrícia Faga Iglecias Lemos  
Membro externo – USP

---

Professora Dra. Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro  
Membro externo – UNICESUMAR

---

Professora Dra. Jussara Maria Leal de Meirelles  
Membro PPGD – PUCPR - Suplente

**Curitiba/PR, 28 de Julho de 2022.**

Dedico este trabalho para minha filha Giovanna.

## AGRADECIMENTOS

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), pela concessão da bolsa de inovação em Direito, a qual possibilitou a realização desta pesquisa, e aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas, por aceitar guiar-me no desafio de superação que foi a elaboração deste projeto de pesquisa, pelos ensinamentos e sabedoria compartilhados, pelo tempo e paciência, pela orientação e pelo exemplo de determinação e competência com que trilha sua trajetória acadêmica e profissional.

Ao Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter, a quem dedico grande admiração e apreço, por todas as lições e contribuição para o resultado desta tese, por ter dedicado parte do seu tempo a compartilhar ideias e dar valiosas sugestões para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Antônio Carlos Efig, por seu estímulo ao estudo e ao meu desenvolvimento profissional, por todo incentivo, generosidade e sabedoria compartilhados.

À professora Dra. Patrícia Faga Iglecias Lemos, fantástica pesquisadora, que além de ser membro da banca de avaliação do projeto e qualificação deste trabalho, é uma inspiração com suas obras e conhecimento.

À professora Dra. Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro, colega na Unicesumar, a qual tenho admiração pela excelente profissional que demonstra que a simplicidade é o maior atributo de um mestre.

Às amigas Luciana Caetano da Silva e Bruna Ferrarin Pasquini que sempre estiveram ao meu lado, mesmo quando estávamos distantes.

Ao meu esposo, Júnior Alberton, e a minha filha Giovanna, aos quais dedico todas as minhas conquistas.

A meus pais, Álvaro e Carmen, e a minha irmã, Luana, que tornaram possível a existência de quem sou hoje.

Por fim, agradeço a Deus, pois ele é bom.

## RESUMO

A miríade de aterros sanitários, lixões e resíduos descartados diretamente no meio ambiente e/ou que poderiam ter sido reciclados, são alguns exemplos que evidenciam, bem próximo ao espaço urbano, a inabilidade humana de coexistir em um ecossistema equilibrado. Hoje a crise dos resíduos sólidos representa um grave risco à qualidade da vida de todos os seres vivos. Diante desse contexto problemático, o presente trabalho teve por desafio vislumbrar novas possibilidades para solucionar / abrandar essa crise ambiental posto que as normas nacionais e internacionais têm se mostrado insuficientes para a promoção de uma gestão de resíduos ecologicamente sustentável. Embora a globalização tenha contribuído para o agravamento da crise, por outro lado, ela introduziu novos atores com a possibilidade de colaborar para uma solução mais efetiva dos problemas ambientais. Unidades subnacionais, como as cidades, ganharam protagonismo no cenário internacional devido a sua abordagem de problemas globais a partir de uma perspectiva local. Além disso, livres do engessamento estatal, estariam mais aptas a estabelecer parcerias e compartilhar soluções entre si, principalmente, exercendo o uso da paradiplomacia. Nesse sentido, formulou-se a pergunta: As Mercocidades seriam capazes, através da paradiplomacia, de oferecer respostas viáveis para abrandar a crise de resíduos? Com o desenvolvimento da paradiplomacia por meio das redes de cidades, principalmente no desenvolvimento de soluções locais, delineou-se a hipótese se as Mercocidades seriam também uma alternativa econômica e socialmente sustentável no continente sul-americano. Para validar a hipótese, verificou-se a necessidade de: (a) caracterizar a crise nos seus diversos aspectos, jurídicos, sociais e técnicos (normativos), com objetivo de averiguar possíveis divergências relativas ao conceito, perigosidade e tratamento, que comprometeriam a gestão dos resíduos; (b) compreender o desenvolvimento da paradiplomacia e sua incorporação nas políticas nacionais e internacionais, com especial interesse no contexto sul-americano; (c) verificar a integração sul-americana promovida pelo MERCOSUL e através da Rede Mercocidades, e buscar modelos de excelência para a solução a crise. A partir de acurada pesquisa bibliográfica, estudos de caso e levantamento documental pertinente à temática, o presente trabalho, realizado mediante procedimento monográfico, valeu-se do método hipotético dedutivo, a análise de decisões judiciais e comparativo com a legislação estrangeira para validar suas conclusões. Reconhece-se que a crise dos resíduos trata-se de uma policrise, e que sua origem, no âmbito do Direito, não se refere apenas a questões pragmáticas, como a necessidade de se harmonizar as legislações existentes sobre a matéria em diferentes países (uma vez que a crise dos resíduos não respeita fronteiras), mas também que é um problema de ordem epistemológica, dado que exige uma revisão de paradigmas do Direito ambiental de modo a torná-lo mais apto a mediar a relação entre homens e o meio ambiente. Conforme procurou-se evidenciar, as Mercocidades, por meio da paradiplomacia, promoveriam novas alternativas para o tratamento de resíduos sólidos para as cidades, implementando soluções mais sustentáveis, tanto do aspecto socioambiental quanto econômico, e embora as redes de cidades não sejam a solução definitiva para a crise dos resíduos sólidos, certamente são um compartilhar privilegiado de várias possibilidades de soluções.

**Palavras-chave:** Crise dos resíduos sólidos. Paradiplomacia. Mercocidades. *Eurocities*. MERCOSUL. Sociedades. Meio Ambiente.

## ABSTRACT

The myriad of landfills, dumps, waste discarded directly into the environment and/or that could have been recycled, are some examples that show the human inability to coexist in a balanced ecosystem. Nowadays the solid waste crisis represents a serious risk to the quality of life of all living beings. In light of that problematic context, the challenge of the present work was to glimpse new possibilities to solve/mitigate the environmental crisis since national and international standards are insufficient to promote ecologically sustainable waste management. Despite globalization contributing to the worsening of the crisis, on the other hand, it introduces new actors with the possibility of collaborating towards a more effective solution to environmental problems. Subnational units such as cities gain prominence on the international scene due to their approach to global problems from a local perspective. Besides, free of state engulfment, they would be better able to establish partnerships and share solutions among themselves, especially through the use of paradiplomacy. In this sense, the question was formulated: Would the Mercocities, through paradiplomacy, to offer viable answers to ease the waste crisis? With the development of paradiplomacy through networks of cities, especially in the development of local solutions, the hypothesis of whether Mercocities could also be an economic and socially sustainable alternative in South America was outlined. In order to validate the hypothesis, it was necessary: (a) to characterize the crisis in its diverse legal, social and technical (normative) aspects, with the purpose of investigating possible divergences concerning the concept, hazard, and treatment, which would compromise waste management; (b) to understand the development of paradiplomacy and its incorporation into national and international policies, with special interest in South American context; (c) to verify South American integration promoted by Mercosur and through the network of Mercocities seek models of excellence to solve the crisis. Based on a careful bibliographic research, case studies and a survey of documents pertinent to the theme, through a monographic procedure, this work used the hypothetical deductive method, the analysis of court decisions and comparison with foreign legislation to validate its conclusions. It is recognized that the waste crisis is a polycrisis, and that its origin does not only refer to pragmatic issues within the scope of Law, such as the need to harmonize existing legislation on the matter in different countries (since the waste crisis does not respect borders), but also that it is an epistemological problem, since it requires a review of environmental law paradigms in order to make it more capable of mediating the relationship between people and the environment. As we have tried to show, by means of paradiplomacy, Mercocities would promote new alternatives for the treatment of solid waste, implementing more sustainable solutions both from a socio-environmental and economic point of view. Although networks of cities are not the definitive solution to the solid waste crisis, they are certainly a privileged sharing of several possibilities for solution.

**Keywords:** Solid waste crisis. Paradiplomacy. Mercocities. Eurocities. Mercosur. Societies. Environment.



## RESUMEN

La infinidad de rellenos sanitarios (depósito permanente de los residuos), vertederos de residuos, residuos arrojados directamente al medio ambiente y/o que pudieron ser reciclados son algunos ejemplos que muestran, muy cerca del espacio urbano, la incapacidad humana para convivir en un ecosistema equilibrado. Hoy la crisis de los desechos sólidos representa un grave riesgo para la calidad de vida de todos los seres vivos. Ante este contexto problemático, el presente trabajo tuvo el desafío de vislumbrar nuevas posibilidades para solucionar/mitigar esta crisis ambiental ya que los estándares nacionales e internacionales han demostrado ser insuficientes para promover la gestión de residuos ecológicamente sostenible. Si bien la globalización ha contribuido al recrudecimiento de la crisis, por otro lado, ha introducido nuevos actores con la posibilidad de colaborar para una solución más efectiva de los problemas ambientales. Las unidades subnacionales, como las ciudades, han ganado protagonismo en el escenario internacional debido a su enfoque de los problemas globales desde una perspectiva local. Además, liberados de la imposición estatal, serían más aptos para establecer alianzas y compartir soluciones entre sí, principalmente, ejerciendo el uso de la paradiplomacia. En este sentido, se formuló la siguiente pregunta: ¿Son las Mercociudades capaces, a través de la paradiplomacia, de ofrecer respuestas viables para paliar la crisis de los residuos? Con el desarrollo de la paradiplomacia a través de las redes de ciudades, principalmente en el desarrollo de soluciones locales, se esbozó la hipótesis si las Mercociudades serían también una alternativa económica y social de sostenibilidad en el continente sudamericano. Para validar la hipótesis, fue necesario: (a) caracterizar la crisis en sus diversos aspectos legales, sociales y técnicos (normativos), a fin de investigar posibles divergencias en cuanto al concepto, peligrosidad y tratamiento, que comprometería la gestión de los residuos. ; (b) comprender el desarrollo de la paradiplomacia y su incorporación en las políticas nacionales e internacionales, como de especial interés en el contexto sudamericano; (c) verificar la integración sudamericana impulsada por el Mercosur ya través de la Red de Mercociudades, y buscar modelos de excelencia para resolver la crisis. A partir de una cuidadosa investigación bibliográfica, estudios de caso y de un levantamiento documental pertinente al tema, el presente trabajo, realizado a través de un procedimiento monográfico, utilizó el método hipotético deductivo, análisis de las decisiones judiciales y comparación con la legislación extranjera para validar sus conclusiones. Se reconoce que la crisis de los residuos es una policrisis, y que su origen, en el ámbito del Derecho, no remite únicamente a cuestiones pragmáticas, como la necesidad de armonizar la legislación existente en la materia en diferentes países (ya que la crisis de los residuos no respeta fronteras), sino también que es un problema epistemológico, ya que requiere una revisión de los paradigmas del derecho ambiental para hacerlo más apto para mediar la relación entre los hombres y el medio ambiente. De acuerdo a buscado mostrar, las Mercociudades, a través de la paradiplomacia, promovería nuevas alternativas de tratamiento de residuos sólidos para las ciudades, implementando soluciones más sostenibles tanto desde el punto socioambiental como económico, y aunque las redes de ciudades no son la solución definitiva para los residuos sólidos crisis de los residuos, son sin duda un reparto privilegiado de varias posibilidades de solución.

Palabras clave: Crisis de residuos sólidos. Paradiplomacia. Mercociudades. Eurociudades. Mercosur. Sociedad. Medio ambiente.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro comparativo: conceito de resíduos.....	44
Quadro 2 – Classificação de resíduos quanto à periculosidade no Brasil.....	51
Quadro 3 – Comparativo entre a Diretiva Quadro e a PNRS.....	63
Quadro 4 – Controle difuso da gestão de resíduos.....	64
Quadro 5 – Hierarquia na gestão de resíduos das normas da UE e brasileira.....	74
Quadro 6 – Classificação da eliminação ou reinserção dos resíduos.....	74
Quadro 7 – Quadro constitucional de competência da União.....	98

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Processo de classificação de resíduos.....	47
Figura 2 – Eixos do desenvolvimento sustentável das ODS.....	129

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – ISLU: Índice da Sustentabilidade da Limpeza Urbana.....	30
Tabela 2 – Classificação das cidades com maior contribuição para o PIB.....	100
Tabela 3 – Evolução da adesão na <i>Eurocities</i> .....	121

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 A CRISE DE RESÍDUOS .....</b>	<b>21</b>
1.1 RESÍDUOS: DO CONCEITO À PROBLEMÁTICA .....	32
1.2 CLASSIFICAÇÕES LEGAIS DOS RESÍDUOS.....	44
1.3 GESTÃO DE RESÍDUOS .....	52
1.4 HIERARQUIA DE GESTÃO DE RESÍDUOS.....	65
1.5 A JUSTIÇA ECOLÓGICA E A PARADIPLOMACIA .....	76
<b>2 PARADIPLOMACIA E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA .....</b>	<b>90</b>
2.1 O DIREITO DAS FRONTEIRAS .....	107
2.2 A INTEGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA E AS <i>EUROCITIES</i> .....	118
2.3 <i>EUROCITIES</i> E A PAUTA AMBIENTAL.....	125
<b>3 A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL E A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS RESÍDUOS POR MEIO DAS MERCOCIDADES .....</b>	<b>133</b>
3.1 MERCOSUL E A PAUTA AMBIENTAL.....	137
3.2 A REDE MERCOCIDADES.....	150
3.3 COOPERAÇÃO AMBIENTAL E A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL .....	162
<b>3.3.1 A Lei de Resíduos Sólidos da Argentina.....</b>	<b>163</b>
<b>3.3.2 Paraguai e a lei de Resíduos Sólidos.....</b>	<b>165</b>
<b>3.3.3 Uruguai e sua lei estratégica de Resíduos Sólidos, o “lixo no meio do algodão”.....</b>	<b>166</b>
<b>3.3.4 Venezuela, a “Pequena Veneza” e seus Resíduos desconhecidos.....</b>	<b>167</b>
<b>3.3.5 Brasil e a lei n. 12.305/2010.....</b>	<b>169</b>
3.4 A DIFICULDADE PARA HARMONIZAR A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DOS PAÍSES DO MERCOSUL .....	172
3.5 O PODER JUDICIÁRIO E A (MÁ) GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO ÂMBITO DA GESTÃO MUNICIPAL.....	175
3.6 A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS ATRAVÉS DA REDE MERCOCIDADES .....	180
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>184</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>191</b>

## INTRODUÇÃO

Já faz algum tempo que os sinais de alerta para a degradação ambiental, e seu conseqüente impacto na sobrevivência, não só da espécie humana mas de toda a vida existente no planeta, deixaram de ser alardeados apenas pelas previsões científicas para se tornarem evidências incontestáveis que saltam diariamente aos olhos de todos. O aquecimento global e as abruptas mudanças climáticas, resultando em eventos extremos, como ondas de calor, secas, tempestades, enchentes, frio extremo fora de época; a poluição do ar nas grandes cidades, aumentando a concentração de dióxido de carbono de tal modo que doenças respiratórias se tornam uma constante na vida das populações citadinas; a escassez de recursos hídricos comprometidos não só pelas secas e falta de chuvas, mas pela crescente demanda de suprir uma população mundial em constante expansão; os desastres ambientais cada vez mais constantes comprometendo o equilíbrio de complexos ecossistemas, são só alguns exemplos cotidianos que evidenciam a urgência de trazer para o cenário social, jurídico e político a pauta sobre a proteção da natureza. O planeta sofre com a exploração acelerada e não planejada de recursos não renováveis e escassos.

Herdeiros do novo milênio da chamada Sociedade de Risco, etapa da modernidade na qual o risco passa ser aceito como um fator necessário para o desenvolvimento, hoje, paulatinamente, assimila-se a preocupação com o meio ambiente, posto que a própria sobrevivência da espécie humana está ameaçada. Em geral, os problemas ambientais podem ser enquadrados em três categorias: superpopulação, recursos e resíduos. As três categorias estão interligadas e denotam um ecossistema fragilizado, no qual a natureza, além de concorrer territorialmente com os espaços urbanos e/ou destinados a atividades humanas, tornou-se também mera provedora de recursos, matérias-primas, e receptora do que é descartável, os resíduos.

Produzindo danos cada vez mais evidentes e nocivos, busca-se reverter um quadro no qual os resíduos são um problema que pode ser ignorado, seja ocultando-os em áreas isoladas ou seja transportando-os para regiões periféricas (inclusive países subdesenvolvidos). Já não é mais possível admitir que os causadores de danos ambientais, seja qual for o tipo de poluição produzida, continuem sem ser responsabilizados. Entretanto, muitos dos danos causados ao meio ambiente, principalmente aqueles ocorridos em espaços internacionais, ainda não se enquadram no esquema jurídico-civilístico de penalidades.

Porém a falta de previsão jurídica, referente aos crimes ambientais, não é a única causa do agravamento da atual crise dos resíduos sólidos. Ante a disseminação de hábitos e

comportamentos provenientes de uma sociedade consumista e de interesses visando exclusivamente o lucro e o acúmulo de capital, característicos do sistema capitalista, a produção de bens cada vez menos duráveis para o consumidor e com componentes e/ou insumos cada vez mais danosos ao meio ambiente, aumentou muito não só o fluxo de resíduos sólidos bem como a sua agressão à natureza.

Nesse sentido, se verifica a conexão entre a crise dos resíduos e características manifestas das sociedades atuais: descontrolado aumento populacional; concentrações urbanas cada vez mais numerosas e ocupando espaços maiores; variedade de atividades modernas com a correspondente demanda de insumos e descarte de resíduos; os excessos da sociedade de consumo e o descontrole consumista. A sobrecarga desses vetores, comumente verificados nas sociedades atuais, reforçam não só a gravidade da atual crise, mas também a urgência de lhe proporcionar soluções.

Sobre tal contexto, instaura-se ainda a ilusória, ou conveniente, ideia da potencialidade do Estado promover, por si só, uma gestão eficiente não só dos resíduos, mas de garantir a proteção ambiental. Ideia logo refutada, seja pela omissão dos governos centrais, seja pela precariedade dos recursos públicos, quase sempre insuficientes para atender as demandas ambientais. Apesar das recorrentes dificuldades, muitas iniciativas tem promovidos avanços; no caso do Brasil, vale ressaltar a lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil.

De qualquer modo, não se pode negar que o significativo aumento populacional é uma das principais causas da crescente produção de resíduos: amplia-se o ciclo de produção/consumo/geração de resíduos que, por sua vez, está estritamente vinculado ao comprometimento dos recursos naturais. Com o aumento da população mundial, chegando a 7,8 bilhões em 2020, e o grau de urbanização, que representa 75% do total da população vivendo em cidades, torna-se clara a necessidade de um correto gerenciamento da disposição final de resíduos sólidos urbanos.<sup>1</sup> Os os espaços utilizados para a disposição do lixo, que já são enormes, estão diminuindo, enquanto a sua produção e a complexidade para seu armazenamento só tende a aumentar.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades Sustentáveis**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario>. Acesso em: 29 nov. 2021.

A partir de um panorama mais circunvizinho e específico, conforme dados levantados pela Organização das Nações Unidas – ONU,<sup>2</sup> verifica-se que um terço de todos os resíduos urbanos gerados na América Latina e no Caribe ainda acaba em lixões ou no meio ambiente, uma prática que contamina o solo, a água e o ar da região e afeta a saúde de seus habitantes. Todos os dias, 145.000 toneladas de lixo são descartadas de maneira incorreta, quantidade equivalente ao que é gerado por 27% da população da região ou 170 milhões de pessoas. Essas áreas são uma fonte de emissão de gases de efeito estufa, afetam negativamente o turismo e a agricultura e ameaçam a biodiversidade. Embora os países da região vêm mostrando melhorias quantitativas e qualitativas no alcance da coleta de resíduos, que já cobre cerca de 90% da população, 35.000 toneladas por dia (t/dia) ainda não são coletadas, especialmente em áreas pobres e comunidades rurais, atingindo mais de 40 milhões de pessoas.<sup>3</sup>

A América Latina e o Caribe também enfrentam o desafio de avançar rumo a uma economia circular: apenas 10% dos resíduos são reaproveitados por meio da reciclagem ou de outras técnicas de recuperação de materiais, segundo o relatório *Perspectiva sobre a Gestão de Resíduos na América Latina e no Caribe*.<sup>4</sup> Posto que, em países cujas demandas sociais clamam por iniciativas que promovam a geração de renda para as famílias em situação de pobreza, implementar e sistematizar dinâmicas da economia circular, como coleta e reciclagem de material descartado, representaria benefícios não só ao meio ambiente como também ao meio social.

Para uma adequada gestão de resíduos sólidos, é fundamental a efetiva presença do poder público na região, mediante não só uma eficiente execução dos serviços de coleta, armazenagem e reciclagem dos resíduos, bem como na implementação de leis e políticas que estabeleçam estruturas comuns, promovam o investimento público e privado, além da educação e a participação do cidadão.

---

<sup>2</sup> UNEP, Environment programme. **Um terço dos resíduos da América Latina e do Caribe acabam em lixões ou no meio ambiente, alerta novo relatório da ONU**. 2018. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/press-release/um-terco-dos-residuos-da-america-latina-e-do-caribe-acaba-em>. Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>3</sup> UNEP, Environment programme. **Um terço dos resíduos da América Latina e do Caribe acabam em lixões ou no meio ambiente, alerta novo relatório da ONU**. 2018. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/press-release/um-terco-dos-residuos-da-america-latina-e-do-caribe-acaba-em>. Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>4</sup> UNEP, Environment programme. **Um terço dos resíduos da América Latina e do Caribe acabam em lixões ou no meio ambiente, alerta novo relatório da ONU**. 2018. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/press-release/um-terco-dos-residuos-da-america-latina-e-do-caribe-acaba-em>. Acesso em: 01 dez. 2021.



Entretanto, percebe-se que a ingerência humana sobre os recursos naturais se dá em escalas crescentes e, como resultado dessa ação dominadora, tem-se uma mudança nas qualidades relativas ao meio ambiente. Além disso, a crise de resíduos não pode ser superada tão somente com a correta destinação de resíduos já gerados; a prevenção da geração desses resíduos também deve estar sempre no centro de qualquer avaliação e sugestões para superação da crise exposta.

Evidentemente, sempre haverá alguma produção de resíduo, haja vista a impossibilidade biofísica de completo fechamento do ciclo produtivo, por isso, a presente pesquisa partiu da hipótese inicial de que as normas nacionais e internacionais têm se mostrado insuficientes para a promoção do estabelecimento de uma gestão de resíduos ecologicamente sustentável, tal qual apontado no supracitado relatório da ONU.

Assim, ciente da necessidade de educação ambiental, logística reversa, aproveitamento energético e transferência transfronteiriça de resíduos, objetivou-se avaliar novas perspectivas e propor outras alternativas para a crise de resíduos. Almejando possíveis soluções jurídicas que criem/apontem novas abordagens a um problema complexo, que envolve múltiplos níveis de realidade, faz-se necessário buscar novas possibilidades perceptoras que tratem do problema.

Com o desenvolvimento da paradiplomacia, surge à margem das normas nacionais e de integração, através da Mercocidades, uma rede de cidades que partilham suas experiências em setores como infraestrutura, comércio, transportes e, inclusive, na gestão de resíduos sólidos. O meio ambiente constitui-se como uma temática da agenda internacional também à Rede Mercocidades, visto que o impacto ambiental transcende aos limites territoriais. As instituições e políticas públicas acordadas via MERCOSUL, voltadas ao tratamento do meio ambiente, refletem a preocupação com o desenvolvimento sustentável. Porém, limitações políticas normativas ainda dificultam a concretização das políticas decididas coletivamente e, portanto, a efetiva cooperação institucionalizada.

No âmbito do MERCOSUL, a Rede Mercocidades é uma entidade sem fins lucrativos regida por um Estatuto Social e demais Resoluções emanadas dos seus órgãos. Conta com um regulamento interno; entretanto, não é dotada de reconhecimento jurídico-institucional pelo MERCOSUL. Composta por 345 cidades-membros, de 10 países do continente, ela desenvolve atividade de paradiplomacia, trabalhando através de suas unidades temáticas para a promoção de temas como a gestão de resíduos sólidos. Além disso, dado o protagonismo assumido pelas cidades no cenário internacional, considera-se a Rede como dotada de uma dinâmica apta a

articular e consolidar a agenda de integração na região, contribuindo decisivamente para a questão premente da integração.

Tal cenário permite assumir a hipótese de que a paradiplomacia, por meio das Mercocidades, promove o desenvolvimento de soluções locais, inclusive no setor do tratamento de resíduos sólidos pelas cidades, enquanto uma alternativa econômica e socioambiental sustentável, ante a dificuldade dos municípios de alcançarem tais soluções mediante normas e regulamentações nacionais e internacionais.

A atual sociedade exige uma gestão técnica mais adequada e eficiente dos resíduos sólidos, consentânea à tecnologia disponível e aos preceitos principiologicos ambientais para que se possa proteger os bens ecológicos e assegurar a qualidade ambiental. Desse modo, a Rede Mercocidades poderia garantir o tratamento conjunto ao meio ambiente e ao tema dos resíduos e apresentar novas propostas positivas, devido à proximidade com os municípios que conhecem com expertise as dificuldades, necessidades e os desafios inerentes ao trato da questão.

Levando em consideração a dimensão da problemática dos resíduos, por se tratar de uma policrise, um conjunto no qual interagem diversos tipos de crises, a pesquisa se propõe a estudar a questão pela ótica da integração latino-americana através da Rede Mercocidades, privilegiando o discurso da Justiça Ecológica para auxiliar o processo de superação da crise de resíduos. Nesse sentido, definiu-se como objetivo principal da presente tese verificar se a existência da Rede Mercocidades, atuante através da paradiplomacia, é apta a promover uma política de integração ambiental de gestão dos resíduos sólidos a partir dos pressupostos de uma teoria que una as demandas social, ecológica e de integração entre diferentes cidades.

Ademais, com o fito de contemplar um panorama que viabilize tal análise, considera-se pertinente verificar, a partir de aspectos relativos ao Direito da Integração e do Direito Interno dos Estados-Partes do MERCOSUL, o atual estágio do processo de integração regional dos países do bloco, tendo em vista o objetivo comum de alcançar uma boa gestão dos resíduos sólidos. Porém, a análise preliminar deverá ser feita contemplando os conceitos de resíduos, tratamento e gestão, analisados a partir de um quadro comparativo entre União Europeia e Brasil.

Para efetivar tal investigação, elegeu-se por embasamento a doutrina de Maria Alexandra Aragão, com sua nomenclatura “O princípio do Nível Elevado de Proteção Ecológica: Resíduos, Fluxos de Materiais e Justiça Ecológica”, Patrícia Faga Iglecias Lemos,

com “Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós Consumo”, bem como Raúl Granillo Ocampo quanto ao Direito Internacional Público da Integração.

É importante destacar que esses serão os fios condutores da pesquisa, porém buscar-se-á o diálogo com diferentes autores e com diferentes áreas do conhecimento, como as teorias de justiça ecológica de Klaus Bosselmann e da ecoligização do Direito de François Ost, assim como Guido Fernando Silva Soares, em Direito Internacional do Meio Ambiente.

O método utilizado para o desenvolvimento da presente tese é o hipotético dedutivo, por meio de procedimento monográfico. No concernente às técnicas de pesquisa, o estudo ocorrerá inicialmente mediante levantamento bibliográfico, destinado a compor o quadro referencial teórico das discussões sobre crise de resíduos, justiça ecológica, integração e direito de fronteira. A pesquisa bibliográfica envolverá coleta de livros e periódicos nacionais e internacionais para realização da revisão de literatura. Ademais, será feito um levantamento documental e de outras fontes que abordem o tema em questão, tanto concernente ao MERCOSUL quanto ao contexto europeu, inclusive com a realização de uma análise comparativa das legislações provenientes de ambos os contextos. Por fim, mediante procedimento de estudo de caso, serão contemplados decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça em julgados relativos à (má) gestão dos resíduos sólidos.

A investigação está estruturada em três partes:

No primeiro capítulo, a partir de dados sobre a alarmante situação da má gestão dos resíduos, busca-se evidenciar a crise ambiental vivida nas últimas décadas e a urgência que a pauta deveria receber no trato da questão pelos governantes. Em seguida, a fim de contemplar o conceito de resíduo que fundamenta legislações no âmbito nacional e internacional, analisar-se-á sua definição e classificação do ponto de vista jurídico nos cenários da União Europeia e da legislação brasileira pertinente ao tema. Antes de se debruçar sobre possíveis soluções à crise dos resíduos, busca-se compreender as razões capazes de fornecer explicações para sua ocorrência. Por fim, faz-se um recorte histórico e conceitual, fundamento em François Ost, Maria Alexandra Aragão, dentre outros, para demonstrar que a Justiça Ecológica apresenta o solo epistemológico adequado ao Direito Ambiental para o tratamento de questões como a Crise dos Resíduos.

O segundo capítulo destina-se a apresentar e conceituar a paradiplomacia. A partir de aspectos históricos, políticos e globais, almeja-se não apenas a sua caracterização, mas descrever os vetores que tornaram a sua prática uma necessidade nas relações internacionais nos dias de hoje. Os demais tópicos que compõem o capítulo destinam-se a compreender as

fronteiras nacionais, enquanto um espaço historicamente fragilizado e que hoje, ante as novas demandas socioeconômicas, careceriam da implementação de práticas paradiplomáticas; e um exemplo oposto, como a da União Europeia, no qual a paradiplomacia já é uma realidade e tem auxiliado aos governos não centrais na articulação e integração para solucionar problemas locais e globais. Procurar-se-á verificar também, em que medida a rede *Eurocities* representa um modelo de êxito, não só na integração das cidades europeias, como no tratamento de pautas ambientais, a exemplo da crise dos resíduos.

No capítulo de encerramento, procurar-se-á investigar em que medida o MERCOSUL antecipou a construção de um espaço sul-americano de cooperação e integração; e se essa integração promoveu uma harmonização na legislação relativa à gestão dos resíduos aos países membros do Bloco. Por outro lado, tendo em vista a diminuição da centralização do Estado no processo decisório internacional, perscruta-se que outras dinâmicas, estratégias e soluções têm sido promovidas às cidades sul-americanas vinculadas à rede Mercocidades, como uma possibilidade de vislumbrar alternativas para o enfrentamento da crise dos resíduos sólidos. Tendo em vista a hipótese supracitada, espera-se corroborar a perspectiva de que as Mercocidades, por meio da paradiplomacia, experienciam e compartilham modelos de êxito para uma gestão mais sustentável dos resíduos sólidos. Ainda em consonância com a temática a ser exposta neste capítulo, considerar-se-ia incompleta se uma análise não fosse efetuada do contexto brasileiro, evidenciando falhas na gestão de resíduos no âmbito municipal, como fator de validação da atuação em rede, através de modelos como o da Mercocidades.

A presente pesquisa revela sua particularidade e pertinência não apenas pela abordagem de novas alternativas para a crise dos resíduos, problema que urge solucionar, em especial nos países da América do Sul, já tão fragilizados por diversas questões, sociais, econômicas e políticas, mas também por alertar para a necessidade da revisão de paradigmas comportamentais (consumismo), conceituais (antropocentrismo), políticos (Estadocentrismo), dentre outros, que ainda contaminam diversos aspectos da vida humana, inclusive no tratamento dado às crises atuais.

## 1 A CRISE DE RESÍDUOS

O presente capítulo tem como objetivo o levantamento de alguns dados sobre resíduos nas últimas décadas. Os números apresentados têm papel eminentemente reflexivo para demonstrar a existência de uma crise de resíduos, por isso, não se objetiva o levantamento exaustivo de todos os dados de todos os tipos de resíduos.

De acordo com o Programa da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA, os governos devem tomar medidas urgentes para evitar o que chamou de uma “crise global de resíduos”. Um problema que traria consequências não só para o meio ambiente, mas também à saúde humana.<sup>5</sup> A percepção dos problemas decorrentes dos resíduos não é recente e, embora tenha evidenciado seu agravamento nas últimas décadas, o fato é que já faz parte da história do ser humano na Terra.<sup>6</sup>

Casos emblemáticos da história recente podem ser facilmente resgatados a título de ilustração do quanto a falta de uma legislação robusta ou lacunas nesta, acerca dos resíduos sólidos, são uma grande mazela à questão ambiental. Um exemplo de negligência e dolo no descarte de resíduos foi o caso ocorrido nos Estados Unidos, em um canal nas vizinhanças das Cataratas do Niágara, Nova York, que ficou conhecido por receber resíduos químicos de 1930 a 1952. O “Love Canal”, como ficou conhecido, chegou a receber cerca de 20.000 toneladas de rejeitos. Para agravar a situação, em 1953, dentre outros edifícios, ali se construiu uma escola, ocasionando problemas respiratórios e oculares nos alunos. Em razão do desfecho trágico, o incidente de “Love Canal” é um dos responsáveis pela elaboração da legislação americana sobre o tema, nomeada de legislação *Superfund* (a Lei de Resposta, Compensação e Responsabilidade Ambiental).<sup>7</sup>

À guisa de exemplo em âmbito brasileiro, convém recordar o acontecimento na Cidade dos Meninos, em Duque de Caxias, no Rio de Janeiro. “Lá ocorreu uma situação típica, pois mistura uma série de ingredientes que, em conjunto, formam uma tragédia ambiental autêntica.”<sup>8</sup> Uma contaminação de 60 anos atrás, não tão conhecida e cujos efeitos duram até

---

<sup>5</sup> ONU, Organização das Nações Unidas. **PNUMA alerta efeitos da crise global de resíduos**. 2012. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2012/11/1418951-pnuma-alerta-para-efeitos-da-crise-global-de-residuos>. Acesso em: 12 mai. 2021.

<sup>6</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 83.

<sup>7</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 739.

<sup>8</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Cidade dos Meninos**. ((o)) eco. 21 mar 2005. Disponível em: <https://oeco.org.br/colunas/16856-oeco-11797/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

hoje. Na localidade funcionava um internato para crianças órfãs e retiradas das ruas. Contudo, nos anos cinquenta, os pavilhões desocupados do colégio passaram a abrigar o Instituto de Malariologia (órgão da Educação e Saúde) e uma fábrica de inseticidas organoclorados. Em função de dificuldades econômicas causadas pelo encarecimento dos custos para a fabricação do inseticida, a fábrica foi desativada, mas nenhum procedimento para encerrar seguramente as atividades foi adotado: a produção restante permaneceu estocada ao ar livre no pátio do colégio. As crianças brincavam com os resíduos, os quais eram também usados em construção civil e como pesticidas, por ser pó de broca. “Quando as autoridades públicas se deram conta da questão, em fins da década de 80, ainda sobravam cerca de 40 toneladas de produto tóxico do local para serem retirados”. Infundáveis debates iniciaram-se, inclusive com a criação de uma comissão, para saber se a questão era federal, estadual ou municipal. Quase 30 anos já tinham passado sem que o problema fosse resolvido; o processo de descontaminação do solo teve início somente em 1995 e seu resultado, conforme verificou o próprio Ministério da Saúde, não alcançou o êxito necessário.<sup>9</sup>

A crise de resíduos afeta a todos os países em diferentes escalas, tanto que em 28 de novembro de 2019, o Parlamento Europeu adotou uma Resolução<sup>10</sup> declarando formalmente a emergência climática e ambiental. Antes dessa data e depois dela, diversos Estados fizeram idênticas declarações.<sup>11</sup>

Em fevereiro de 2021, na Quinta Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA-5), alertou-se para o risco de novas pandemias globais, caso não se altere a postura em relação à natureza. Reconheceu-se na ocasião que as crises ambientais fazem parte da jornada a ser enfrentada, a qual empraça responder às três crises planetárias que ameaçam o futuro coletivo: “a crise climática, a crise da biodiversidade e da natureza, a crise de poluição e de resíduos.”<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Cidade dos Meninos**. ((o)) eco. 21 mar 2005. Disponível em: <https://oeco.org.br/colunas/16856-oeco-11797/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>10</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. **Resolução 2019/2930 (RSP)**. Sobre emergência ambiental e climática. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html). Acesso em: 12 jan. 2022.

<sup>11</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **Projeções ambientais sobre o Mundo Pós-covid e a possibilidade de uma nova ordem ecológica internacional**. Universidade de Coimbra. 2020. Disponível em: <https://eg.uc.pt/handle/10316/93429>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>12</sup> UNEP, Environment Programme. **Assembleia da ONU para o Meio Ambiente termina com chamado urgente para solucionar emergências planetárias**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/comunicado-de-imprensa/assembleia-da-onu-para-o-meio-ambiente-termina-com>. Acesso em: 20 fev. 2022.

Segundo Maria Alexandra Aragão, a humanidade sempre gerou e se desfez de seus resíduos, porém, os resíduos não chegavam a ser uma fonte de danos, conflitos ou reivindicações sociais e ecológica como na atualidade.<sup>13</sup>

Há cerca de vinte mil anos, no período Paleolítico, as populações humanas viviam exclusivamente da caça, pesca e recolha de alimentos vegetais. Como os materiais eram naturais e escassamente trabalhados, os resíduos produzidos não representavam danos expressivos. Essas populações eram tipicamente nômades, e como se instalavam normalmente junto aos cursos de água, esta era uma forma de expelir os resíduos. Com a revolução neolítica, há cerca de dez mil anos, com a descoberta da agricultura, a domesticação de animais, o desenvolvimento de sistemas de irrigação e de novos utensílios agrícolas, as populações passaram gradativamente a se fixarem, a sedentarização, e com o aumento populacional, surgiu a necessidade de locais específicos e afastados dos agregados humanos para depositar os resíduos.<sup>14</sup>

Com a descoberta do metal, na última fase do período Neolítico, ocorrida há cerca de seis mil anos, o desenvolvimento de novos instrumentos permitiu a diversificação das atividades, o aumento dos resíduos e sua durabilidade. Há cerca de quatro mil e quinhentos anos, com o aumento da produtividade agrícola, e a consequente criação de excedentes, surge a troca e a especialização profissional, originando a “urbanização”. Surgem as primeiras cidades da Antiguidade, Mênfis e Babilónia. Em torno de dois mil e oitocentos anos atrás, surgem as cidades do mundo clássico, nos impérios Grego e Romano e, com isso, a densidade populacional e o consumo das cidades começaram a justificar uma tímida preocupação com os resíduos.<sup>15</sup>

A preocupação com os resíduos começa a partir do surgimento das primeiras cidades da Antiguidade: já no século V a.C., na cidade de Roma, existia o cargo dos *Edis Curiis*, ocupado por magistrados de baixa hierarquia, responsáveis pela inspeção dos bens e serviços públicos, inclusive a limpeza das cidades. A problemática dos resíduos se mostra evidente à medida que o primeiro tratamento jurídico deste é exatamente o da *res derelictae*, ou seja, o abandono da coisa móvel.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 69.

<sup>14</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 70-71.

<sup>15</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 71.

<sup>16</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 84.

Na Idade Média, com o desenvolvimento do comércio e o surgimento da economia artesã, houve um aumento exponencial das populações, o que levou a grandes proporções o problema dos resíduos, que muitas vezes eram lançados na rua. Fato apontado como causa da peste negra na Europa Ocidental, resultando na morte de metade de sua população em um período de quatro anos.<sup>17</sup>

Com o advento da Revolução Industrial e o êxodo rural, há cerca de trezentos anos, intensificou-se a urbanização, levando a condições de vida precárias nas cidades. A escassez de espaço ocasionada pela explosão demográfica fomenta conflitos e danos gerados pelos resíduos.<sup>18</sup>

Após a emergência da sociedade de risco, etapa da modernidade marcada pelo surgimento de riscos diversos, produzidos pela sociedade industrial, e caracterizado pela incerteza,<sup>19</sup> há cerca de cinquenta anos, o direito dos resíduos deixa de ser um “problema de vizinhança para ser um problema de direito ambiental”, o qual sua solução depende a sobrevivência da espécie humana na Terra.<sup>20</sup> Essa etapa da modernidade, decorrente do sucesso da sociedade industrial, gerou várias dificuldades à ciência e aos juristas, exigindo o desenvolvimento de instrumentos técnicos e normativos, respectivamente, para corrigir ou conter essas novas ameaças.

A urgência da crise ambiental<sup>21</sup> e suas implicações obrigam a repensar a sociedade de risco. Este período vem sendo descrito pelas mais diversas áreas do saber como de “crise”, uma “crise civilizacional”, em que muitas das verdades construídas ao longo da modernidade foram “desconstruídas” e, no qual, para as muitas perguntas referentes à continuidade da vida humana no planeta, não se tem respostas ou as que são oferecidas se apresentam em grande medida contraditórias.<sup>22</sup> Esta crise ambiental é a expressão de uma questão mais ampla, de um modelo

---

<sup>17</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 85.

<sup>18</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 72.

<sup>19</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

<sup>20</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 72.

<sup>21</sup> A partir dos aportes teóricos de Morin (2007; 2008) e Leff (2004; 2006; 2010) é possível abordar a crise ambiental, que se apresenta na contemporaneidade, como uma crise do próprio conhecimento. LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: reapropriação social da natureza**. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

<sup>22</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 85.



de civilização que mantém uma relação insustentável com o meio, provocando medo pela incerteza diante do futuro.<sup>23</sup>

Conforme Edgar Morin e Anne Brigitte Kern, a crise atual não é apenas ambiental, é uma policrise, ou seja, uma crise generalizada, sistêmica, que gera uma agonia planetária. Existe uma incapacidade de visualizar todas as dimensões dos problemas, de considerar sua complexidade e contexto, de apresentar, com isso, uma visão a longo prazo.<sup>24</sup>

Isso ocorre pois as alterações quantitativas ocasionadas pelo homem ao longo da segunda metade do século XX, tais como as relacionadas com o conhecimento científico, a produção industrial, a geração de resíduos, dentre outros, acabaram por gerar alterações qualitativas nos impactos ambientais e em suas possíveis consequências que, por sua vez, demandam uma mudança também qualitativa nas respostas a serem elaboradas e na própria forma de pensar.<sup>25</sup>

Para Plata,<sup>26</sup> a crise ambiental contemporânea é a manifestação mais evidente do fracasso da civilização industrial e a mudança deste cenário implica na transformação das bases desta civilização, ou seja, a reorganização do mercado, da sociedade, da ciência, do Estado, enfim, uma transformação da racionalidade da modernidade.

Assim, a crise ambiental trouxe a necessidade de mudanças que, por sua própria natureza, estavam atreladas a aspectos fundamentais da existência humana, exigindo, necessariamente, a revisão de paradigmas comportamentais, produtivos, conceituais, éticos etc. Além do próprio reconhecimento do protagonismo humano como um dos principais agentes responsáveis pela deterioração do planeta e, possivelmente, de sua própria extinção.

Dentre as mais evidentes sequelas da crise ambiental<sup>27</sup> global, a partir da segunda metade do século XX, depara-se com uma nova faceta: a crise de resíduos, pois os processos de degradação ecológica iniciados com a Revolução Industrial apresentam características planetárias complexas e de avanço acelerado. Se a crise ambiental é a expressão de uma questão

---

<sup>23</sup> ALEDO, Antonio Tur; DOMINGUEZ, J. Andrés. *Presentación de la obra: La sociología ante la crisis ambiental*. In: GÓMEZ, José Andrés Domínguez (Directores). *Sociología Ambiental*. Grupo Editorial Universitario, 2001, p. 17.

<sup>24</sup> MORIN, Edgar; KERN, Brigitte. *Terra pátria*. Porto Alegre: Sulina, 1995.

<sup>25</sup> HARVEY, David. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal, 2003, p. 253.

<sup>26</sup> PLATA, Miguel Moreno. *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 62.

<sup>27</sup> Opta-se pela nomenclatura “crise ambiental” em detrimento da “crise ecológica”, pois a primeira refere-se aos problemas causados pelos seres humanos em seu ambiente, não sendo um problema ecológico propriamente dito. Cf.: ALEDO, A. T.; GÓMES, J. A. D. *Presentación de la obra: La sociología ante la crisis ambiental*. In: ALEDO, A. T.; GÓMES, J. A. D. (Coord.) *Sociología Ambiental*. Alicante: Grupo Editorial Universitario, 2001, p. 16.

mais ampla, de um modelo de civilização que mantém uma relação insustentável com o meio, provocando medo e incerteza diante do futuro,<sup>28</sup> a crise dos resíduos permite avançar sobre aspectos mais concretos, delinear o(s) problema(s) de modo mais objetivo e, quem sabe até, vislumbrar possíveis soluções mais imediatas. Nas palavras de Maria Alexandra Aragão sobre a complexidade da crise dos resíduos:

(...) os responsáveis pelos danos começam a ser indeterminados (os resíduos são depositados em comum, são transportados a grandes distâncias e perde-se o conhecimento da origem e as piores formas de poluição são cumulativas), os resíduos cada vez mais envolvem riscos e danos massificados, que dificilmente se enquadram nos esquemas jurídico civilísticos (...), os bens jurídicos a proteger deixam de ser vistos como *res communes* (bens em compropriedade) para serem protegidos como *res omnium* (bens em comunhão, conduzindo a uma responsabilidade solidária pela sua preservação e bom uso). E assim chegamos aos dias de hoje.<sup>29</sup>

Conforme o relatório da Avaliação Ecológica do Milênio, as ações humanas durante os últimos cinquenta anos alteraram os ecossistemas a um grau de extensão e profundidade sem precedentes.<sup>30</sup> A sociedade de risco colocou uma série de desafios para a humanidade, como a irresponsabilidade organizada, que pode ser entendida como um estado deliberado de irresponsabilidade dentro da sociedade, no qual ninguém se responsabiliza pelos riscos criados, que exige transformações no Estado e no Direito, enaltecendo-se a necessidade de um novo papel do Estado, uma vez que sua intervenção pautada na regulação sancionatória clássica não é mais suficiente como mecanismo de proteção ambiental.<sup>31</sup>

A crise ambiental é multifacetária e global, possuindo riscos ambientais das mais diversas ordens e naturezas, decorrentes de uma série de fatores econômicos, tecnológicos e geopolíticos típicos das sociedades atuais, caracterizadas pelo risco e pelos problemas ambientais transfronteiriços, de caráter global. Nesse diapasão, José Rubens Morato Leite aponta a necessidade e urgência de novas abordagens e regras em matéria ambiental para a atuação do Estado, bem como dos indivíduos, objetivando modos mais eficientes em relação

---

<sup>28</sup> MELO, Melissa Ely. Crise Ambiental, Economia e Entropia. In: LEITE, José Rubens Morato (coord). **A Ecologização do Direito Ambiental Vigente: Rupturas Necessárias**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2018, p. 1-2.

<sup>29</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 72-73.

<sup>30</sup> LEITE, José Rubens Morato; VENÂNCIO, Marina Demaria. Hermenêutica Jurídica Ambiental para o século XXI: contornos e perspectivas. In: LEITE, José Rubens Morato; IGLECIAS, Patrícia Faga. (coord). **Direito Ambiental para o século XXI: novos contornos jurisprudenciais e na regulamentação dos resíduos sólidos**. Revista dos Tribunais, 2015, p. 122.

<sup>31</sup> MELO, Melissa Ely. **Crise Ambiental, Economia e Entropia**. In: A Ecologização do Direito Ambiental Vigente Rupturas Necessárias. LEITE, José Rubens Morato (coord). Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2018, p. 1-2.

aos riscos e danos já concretizados, provenientes das atividades desenvolvidas pela sociedade, a qual é pautada em um modelo de desenvolvimento voltado para o progresso tecnológico, consumo e lucro.<sup>32</sup>

A percepção atual dos resíduos como uma questão ambiental é uma das facetas da crise ambiental global e está relacionada com o crescimento populacional mundial<sup>33</sup>, decorrente principalmente da melhoria da qualidade de vida, dos alimentos, a qual, como consequência, aumentou a expectativa de vida humana, além do impacto que este pode causar na paisagem, afetando a fauna, a flora e os recursos naturais de modo geral. Portanto, alteração nos padrões de produção e consumo, assim como a responsabilidade pós consumo são importantes para a manutenção da vida das presentes e futuras gerações.<sup>34</sup>

Tal cenário se faz supor uma aparente aporia: a inevitabilidade de uma crise de resíduos ante o aumento na expectativa e na qualidade de vida dos seres humanos. Entretanto, o distanciamento homem - natureza, enquanto evidência de uma vida com mais qualidade e longevidade, tem raízes históricas muito mais profundas e complexas que a aparente constatação contemporânea - conforme será exposto devidamente no item 1.5 da presente tese, sobre a justiça ecológica e a paradiplomacia.

Evidenciado a crise ambiental e de resíduos, Maria Alexandra Aragão expõe sobre a complexidade dos resíduos e os motivos para um rigoroso tratamento jurídico ambiental:

- A. O desinteresse inerente: os resíduos são coisas destituídas de interesse para quem as produziu, e seu detentor almeja se desfazer. Assim, esse desinteresse pelo resíduo reflete também quanto a sua destinação, descuidado no manuseio, acondicionamento, transporte e, inclusive, na escolha do destino final dos resíduos.
- B. Os pesados custos de eliminação: o tratamento correto para eliminação ou valorização dos resíduos são encargos aos envolvidos na cadeia do resíduo, resultando

---

<sup>32</sup> LEITE, José Rubens Morato; VENÂNCIO, Marina Demaria. Hermenêutica Jurídica Ambiental para o século XXI: contornos e perspectivas. In: LEITE, José Rubens Morato; IGLECIAS, Patrícia Faga. (coord). **Direito Ambiental para o século XXI: novos contornos jurisprudenciais e na regulamentação dos resíduos sólidos**. Revista dos Tribunais, 2015, p. 124.

<sup>33</sup> Conforme Maria Alexandra Aragão, embora o aumento súbito dos resíduos seja pluricausal, a principal causa do aumento quantitativo absoluto da quantidade global de resíduos gerados reside no incremento da população mundial. Este crescimento pode ser explicado por um conjunto de condições que direta ou indiretamente, conduziam aos mais de 7 bilhões de pessoas atualmente. ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 70.

<sup>34</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 8.

por vezes em formas ilegais de eliminação – abandono em matas, queima a céu aberto etc., ou de valorização como combustíveis alternativos etc;

C. A composição enigmática: a composição dos resíduos muitas vezes é desconhecida pelas entidades públicas ou privadas que os geram. No caso da União Europeia, mesmo com a obrigação do preenchimento de mapas de registro de resíduos, que vinculam municípios e produtores dos resíduos industriais ou hospitalares, até 2003, houve mais descumprimento – dos resíduos industriais, apenas 10% entregam regularmente os mapas de registro;

D. Os inevitáveis impactos ambientais: os resíduos estão na origem dos mais variados tipos de poluição, causando danos ambientais;

E. A difícil gestão territorial: as instalações de gestão de resíduos (como aterros, incineradoras, centrais de compostagem, centros de triagem ou estações de transferência), criadas para resolver problemas dos resíduos, às vezes agravam o problema, pois os conflitos sociais a propósito da construção e funcionamento de instalações de gestão de resíduos assumem proporções maiores do que os conflitos de geração de resíduos. Trata-se da síndrome social descrita por Alexandra Aragão como “*not in my back yard*” ou “não no meu quintal”, o que associado à escassez de locais adequados, dificulta ainda mais a tomada de decisões no âmbito do direito do ordenamento do território. Sobre a gestão territorial dos resíduos, importa citar que os conflitos envolvendo o fenómeno descrito inicialmente de natureza local, tem se expandido à medida que mais resíduos são gerados com o processo de globalização hegemônica econômica<sup>35</sup>, ocasionando o comprometimento e fragilidade dos sistemas naturais;

F. Os prováveis riscos ambientais e humanos: os resíduos são fonte de perigos para a vida e saúde, assim como para o equilíbrio dos ecossistemas;

G. A prioridade da valorização: eliminar um resíduo equivale a “desperdiçar recursos que são escassos e que, na maior parte das vezes, poderiam ser reaproveitados.”<sup>36</sup> Ocorre que cumprir ou não os objetivos de valorização dependem, muitas vezes, de incentivos adequados;

---

<sup>35</sup> Sobre o tema ver em: ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização**. São Paulo: Contexto, 2011.

<sup>36</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 10.

H. O filão da reciclagem: a valorização dos resíduos tem se tornado um negócio em expansão, seja como fonte de matérias-primas secundárias ou fonte energética. O epíteto de reciclado descrito nos produtos é usado como marketing.<sup>37</sup>

Evidencia-se que os resíduos são “coisas desinteressantes, caras, poluentes, enigmáticas, difíceis de gerir, e perigosas,”<sup>38</sup> sendo que poderiam ser mais úteis e lucrativas, a depender dentre outros fatores da correta gestão de resíduos. Portanto, a humanidade depara-se com sua inabilidade de gerir, de forma social e ambiental, os resíduos gerados em proporções cada vez maiores, mais complexos e perigosos, agravando a crise ambiental já instaurada.

Segundo a edição 2020 do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, publicado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, a geração de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) no Brasil registrou, entre 2010 e 2019, um aumento de 67 milhões para 79 milhões de toneladas por ano. Desse montante, a maior parte dos RSU coletada segue para disposição em aterros sanitários, totalizando 43 milhões de toneladas por ano (10 milhões de toneladas a mais que na última década), enquanto a quantidade de resíduos que segue para unidades inadequadas (lixões e aterros controlados), embora seja inferior, considerando o mesmo período, também cresceu, passando de 25 milhões de toneladas para pouco mais de 29 milhões de toneladas por ano. O relatório também apresenta a projeção de que até 2050, o Brasil terá um aumento de quase 50% na produção do montante de RSU - em comparação ao ano de 2019 -, um percentual muito superior ao crescimento populacional esperado para o mesmo período, estimado em 12%.<sup>39</sup>

Os índices da destinação incorreta do lixo tornam-se ainda mais alarmantes quando analisados a partir de uma perspectiva regional. Segundo o levantamento realizado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana (Selurb), em parceria com a consultoria PwC Brasil, tomando por base dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) relativos ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2018, observou-se que, conforme apresentado no quadro a seguir, enquanto algumas regiões como Norte e Nordeste possuem os índices mais elevados de destinação incorreta dos resíduos, 86,04% e 85,49%, respectivamente, e os menores de reciclagem, 1,12% e 0,41%, a região Sul do país vivencia um cenário completamente oposto, alcançando apenas 13,96% de incapacidade de

---

<sup>37</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 8-10.

<sup>38</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 10.

<sup>39</sup> ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. Abrelpe, 2020. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

gestão do lixo e o mais alto índice de reciclagem de todas as demais regiões: 7,66%. Entretanto, antes de meramente incluir tal discrepância no rol dos muitos contrastes já existentes entre as distantes regiões de um país de dimensões continentais, deve-se considerar também outro dado apontado pelo estudo, referente à arrecadação específica. A região Sul foi a que apresentou maior arrecadação específica para subsidiar uma adequada destinação de resíduos, seja por meio de taxas ou tarifas, chegando a 77,80% sua cobertura de arrecadação.<sup>40</sup>

<b>ISLU 2020</b>	<b>Arrecadação específica</b>	<b>Destinação correta</b>	<b>Reciclagem</b>
Brasil	41,53%	50,11%	3,85%
Norte	16,67%	13,96%	1,12%
Nordeste	7,32%	14,51%	0,41%
Centro-Oeste	22,96%	20,37%	2,01%
Sudeste	44,31%	58,79%	4,03%
Sul	77,80%	86,04%	7,66%

Tabela 1 – ISLU: Índice da Sustentabilidade da Limpeza Urbana  
 Fonte: Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana (Selurb)<sup>41</sup>

A crise de resíduos também é aparente na América Latina. Estima-se que cerca de 1 kg de resíduos é gerado por dia, por cada habitante: são cerca de 541.000 toneladas por dia de resíduos urbanos gerados na América Latina e no Caribe, um número que aumentará em pelo menos 25% até 2050. Ainda em âmbito da América Latina e Caribe, são 40 milhões de pessoas que não têm acesso à coleta de resíduos e cerca de 145.000 toneladas por dia de resíduos ainda

<sup>40</sup> BERALDO, Lílian. **Quase metade dos municípios ainda despeja resíduos em lixões:** Brasil tem alto índice de destinação incorreta do lixo. Agência Brasil, 2020. Disponível: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/quase-metade-dos-municipios-ainda-despeja-residuos-em-lixoes>. Acesso em: 10 nov. 2021.

<sup>41</sup> BERALDO, Lílian. **Quase metade dos municípios ainda despeja resíduos em lixões:** Brasil tem alto índice de destinação incorreta do lixo. Agência Brasil, 2020. Disponível: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/quase-metade-dos-municipios-ainda-despeja-residuos-em-lixoes>. Acesso em: 10 nov. 2021.

são destinados a lixões, incluindo 17.000 toneladas por dia de resíduos de plástico e cerca de 90% dos resíduos não são reaproveitados.<sup>42</sup>

Ampliando a perspectiva para um panorama mundial, a partir de dados da Organização das Nações Unidas, apresentados na revista “Em Discussão”, do Senado Federal brasileiro, verifica-se que os sete bilhões de seres humanos (correspondentes a então população mundial de 2014) produziam 1,4 bilhão de toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU) em um ano - aproximadamente 1,2 kg por dia per capita. Desse montante, quase a metade é gerada por menos de 30 países, os considerados mais desenvolvidos do mundo. A ONU, junto ao Banco Mundial, alertam que daqui a cerca de dez anos serão produzidos 2,2 bilhões de toneladas de resíduos anualmente. A partir de tal projeção, estima-se que em 2050, com uma população mundial de aproximadamente 9 bilhões de habitantes, serão gerados 4 bilhões de toneladas de lixo urbano por ano. O custo ambiental e financeiro por isso será incalculável.<sup>43</sup>

A maior parte dos RSU produzidos no mundo, cerca de 800 milhões de toneladas/ano, é descartada em aterros. O Conselho de Pesquisa em Tecnologia de Geração de Energia a Partir de Resíduos dos Estados Unidos estima que um metro quadrado de terreno é desperdiçado, para sempre, para cada dez toneladas de lixo aterrado. A ONU aponta que de 20% a 30% dos orçamentos municipais já estão comprometidos com a coleta e destinação desses resíduos. Mas a conta poderia ser pior, já que só metade da população mundial é atendida por coleta, de acordo com a Associação Internacional de Resíduos Sólidos (Iswa). África, Sudeste Asiático e América Latina são as regiões onde essa coleta é mais deficiente e a Iswa estima que seria necessário um investimento anual de US\$ 40 bilhões (cerca de R\$ 94 bilhões) apenas para garantir que o lixo nessas regiões seja recolhido.<sup>44</sup>

Ainda de acordo com a ONU, 99% dos produtos comprados no mundo são descartados dentro de seis meses.<sup>45</sup> Os números são bastante preocupantes e demonstram por que os

---

<sup>42</sup> ONU, Organização das Nações Unidas. **Panorama da gestão de resíduos na América Latina e no Caribe**. 2018. Disponível em: [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2019/02/UN\\_Gestao-de-residuos-RPTD.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2019/02/UN_Gestao-de-residuos-RPTD.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

<sup>43</sup> SENADO FEDERAL. **Aumento da produção de lixo tem custo ambiental**. Em discussão, Ano 5, nº 22, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/residuos-solidos/mundo-rumo-a-4-bilhoes-de-toneladas-por-ano>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>44</sup> SENADO FEDERAL. **Aumento da produção de lixo tem custo ambiental**. Em discussão, Ano 5, nº 22, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/residuos-solidos/mundo-rumo-a-4-bilhoes-de-toneladas-por-ano>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>45</sup> ONU, Organização das Nações Unidas. **Humanidade produz mais de 2 bilhões de toneladas de lixo por ano, diz ONU em dia mundial**. 01 outubro de 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/humanidade-produz-mais-de-2-bilhoes-de-toneladas-de-lixo-por-ano-diz-onu-em-dia-mundial/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

resíduos têm sido um tópico recorrente nos debates nacionais e internacionais nas últimas décadas.

Neste primeiro tópico do capítulo, o objeto central de análise foi expor a crise ambiental e a crise de resíduos. A construção teórica desenvolvida teve o intuito de primeiro caracterizá-la como uma crise social e, não apenas ecológica - ambiental, tendo em vista a origem dos problemas ambientais estarem nas ações humanas e nas suas relações com seu meio físico. Os números apresentados visaram evidenciar a dimensão do problema, uma vez que não se objetiva o levantamento minucioso de todos os dados de todos os tipos de resíduos, por impraticabilidade de tempo e espaço no âmbito desta pesquisa.

## 1.1 RESÍDUOS: DO CONCEITO À PROBLEMÁTICA

O presente capítulo visa expor que a crise de resíduos envolve múltiplos fatores. Pela complexidade do tema e sua abrangência global, a demanda por soluções nos âmbitos nacional e internacional é cada vez mais urgente. E para tal finalidade, primeiramente, dedica-se atenção a expor o conceito de resíduo nos níveis legislativos: comunitário (União Europeia) e nacional (brasileiro), com objetivo de apresentar potenciais diferenças de entendimento num panorama global, tendo em vista as diversas legislações que anseiam tratar o tema, mas que esbarram em suas peculiaridades locais e na própria complexidade de um objeto que ganha novos contornos na medida em que fatores como crescimento populacional, mudanças no sistema de produção, aumento de consumo, dentre outros, ressignificam sua própria compreensão acerca dos resíduos. Assim, inicialmente se dará ênfase ao conceito de resíduo e suas classificações legais para demonstrar a complexidade e a falta de harmonização da legislação dos resíduos e suas consequências para a aplicação da paradiplomacia em mercocidades.

O próprio conceito de resíduo já é um desafio, devido às ambiguidades e incertezas geradas. Assim, optou-se por estabelecer um panorama comparativo quanto ao aspecto jurídico dos resíduos no âmbito da União Europeia, iniciando-se por este, pois há tempos discutem o tema na tentativa de estabelecer critérios para sua harmonização, e também servirá como parâmetro para a compreensão de como são - e podem ser - desenvolvidas ações multidisciplinares positivas em prol da adequada gestão dos resíduos, além do fato de que fazem parte do bloco da União Europeia 27 países, muitos fronteiraços, os quais servirão de base comparativa e fundamental para o desenvolvimento da temática (tese).

Maria Alexandra Aragão aponta que o conceito de resíduo é intuitivo e polêmico, e tem levantado dúvidas entre a doutrina, legisladores e operadores do direito. Deveras tão complexo



que, ao longo de um debate de mais de trinta anos, não se conseguiu esclarecer totalmente quando um produto se torna um resíduo, e ainda se mostra árdua a tarefa de saber quando um resíduo deixa de ser um “mal” e passa a ser novamente um “bem”.<sup>46</sup>

Não deixa de ser inacreditável que um quarto de século após o primeiro ato legislativo adotado ao nível comunitário (diretiva 75/442 de 15 de julho, que se mantém ainda em vigor apenas com pequenas alterações introduzidas em 1991), versando exclusivamente sobre o regime jurídico de uma realidade tão palpável como são os resíduos a doutrina e os legisladores mundiais não tenham chegado ainda a um consenso ou sequer linhas orientadoras uniformes sobre o que é um resíduo.<sup>47</sup>

Os resíduos são considerados “subprodutos de quase todos os processos sociais de produção e consumo”, são objetos corpóreos apropriáveis, desinteressantes ao detentor, os resíduos são considerados quaisquer “substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou obrigação de se desfazer”.<sup>48</sup>

Os resíduos podem surgir de forma involuntária ou forçada: o primeiro refere-se à produção por negligência do gerador, ou seja, quando não se objetiva gerá-los, e o segundo ocorre quando não há a intenção de gerar o resíduo e sua geração ocorre contra a vontade do gerador. Para exemplificar a situação, Alexandra Aragão ilustra que o primeiro caso se refere aos consumidores quando não encontram alternativas mais sustentáveis para suprir suas necessidades básicas. No segundo caso, a geração forçada de resíduos sobrevém quando a tecnologia atual não permite que os processos produtivos sejam mais eficazes quanto à prevenção de geração do resíduo.<sup>49</sup>

Uma definição cognoscível e nítida do que seja resíduo é elemento importante para aplicação das legislações que abordam o tema, assim como tem o potencial de evitar que equívocos ocorram no que concerne ao descarte de materiais quando poderiam ser reaproveitados, assim como tutelar materiais de extrema importância, que possam circular sem critérios de proteção ambiental.

Tal perspectiva é reforçada também pela Comissão Europeia:

Nos últimos trinta anos, a definição de resíduo tem sido uma componente-chave da proteção do ambiente europeu contra os impactos da geração e gestão dos resíduos.

---

<sup>46</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 79-81.

<sup>47</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p.432.

<sup>48</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 80-81.

<sup>49</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 79-82.

Os objetos ou substâncias definidos como “resíduos” são controlados pela legislação comunitária em matéria de resíduos, com vista à proteção da saúde humana e do ambiente. (...) Em geral, é fácil determinar o que é ou não é um resíduo. Contudo, têm surgido vários problemas relacionados com a interpretação desta definição.<sup>50</sup>

No direito europeu, o primeiro conceito de resíduo foi estabelecido por meio da Diretiva comunitária<sup>51</sup> 75/442/CEE, que definiu resíduo como “qualquer substância, ou objetos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I, de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer” (artigo 1, “a”) - a lista do anexo ficou por incumbência da Comissão da União Europeia. Em dezembro de 1993, a Comissão Europeia apresentou a lista através da decisão 94/3/CE,<sup>52</sup> intitulada Lista Europeia de Resíduos (LER), abrangendo todos os resíduos, os destinados à eliminação ou valorização. Importa mencionar que a LER compõe uma lista de resíduos não taxativos, portanto cabe-lhe revisões periódicas. Com finalidade de aclarar a questão, já em 1996 e 1997, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>53</sup> emitiu dois documentos de orientação, contendo listas de critérios para distinção entre resíduos e não resíduos.<sup>54</sup>

Através da decisão 2000/532/CE, de maio de 2000, a LER foi substituída e atualizada. O objetivo da LER é representar uma nomenclatura comum para a Comunidade Europeia e, com isso, contribuir para a eficiência das atividades de gestão de resíduos. A Diretiva 2006/12/CE<sup>55</sup> revogou a anterior, estabeleceu novo tratamento, porém manteve a definição de resíduos conforme a Diretiva 75/442/CEE.

---

<sup>50</sup> UE, União Europeia. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu**: relativo a Comunicação interpretativa relativa a resíduos e subprodutos. COM (2007) 59. Bruxelas, 21/02/2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0059&from=SK>. Acesso em: 10 dez. 2022.

<sup>51</sup> As Diretivas são leis apresentadas no Diário Oficial da União Europeia (DOUE), sendo necessário para sua vigência que cada Estado transpasse ao seu ordenamento jurídico pátrio. LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>52</sup> UE, União Europeia. Decisão da Comissão de 3 de Maio de 2000. **Jornal oficial das comunidades europeias**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0532&from=IT>. Acesso em: 25 nov. 2021.

<sup>53</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico é uma organização econômica intergovernamental com 38 países membros, fundada em 1961 para estimular o progresso econômico e o comércio mundial.

<sup>54</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 442.

<sup>55</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**. De 5 de Abril de 2006 relativa aos resíduos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0012&from=PL>. Acesso em: 10 dez. 2021.

Conforme se observa, a LER tem um papel importante no cenário europeu de estabelecer uma referência comum no trato dos resíduos. Entretanto, o rol exemplificativo não agrega ao conceito de resíduo. Isso ocorre pois o material listado na LER depende da intenção de seu possuidor em se desfazer ou não para ser caracterizado como um resíduo. Uma vez que os elementos “desfazer-se” e resíduos estão ligados, a depender da intenção, ou seja, na primeira situação, de aceção subjetiva, “desfazer-se” significaria abandonar os resíduos, atitude ilegal, ou na forma de eliminá-los (legal ou ilegal). Na segunda situação, de aceção objetiva, se desfazer do material residual seria apenas alterar seu destino, ou seja, compreende também a valorização de materiais residuais.<sup>56</sup>

Os aspectos subjetivos ou objetivos quanto ao “desfazimento” dos resíduos são importantes na tratativa europeia e na regulamentação legal do tema. Porquanto, a adoção de uma perspectiva alargada no âmbito objetivo conduziria à edição de normas legais dando guarida a resíduos nos casos de eliminação ou valorização.

Por isso, desde a Diretiva 2006/12/CE, o Parlamento Europeu com o Conselho manifestou seu entendimento sobre a necessidade de maior clareza e distinção entre resíduos e não resíduos, também sobre valorização e eliminação destes. De tal maneira, em 2007, a Comissão Europeia através do COM (2007) 59 apresentou uma Comunicação ao Conselho e Parlamento Europeu sobre a diferença entre resíduos e subprodutos, sugeriu interpretações e expôs sobre os empecilhos quanto à falta de clareza do conceito legal de resíduos.<sup>57</sup>

Conforme Maria Alexandra Aragão, “a aceção objetiva de desfazimento tem predominado na jurisprudência europeia, a qual conceitua resíduos como quaisquer substâncias de que o detentor tem intenção de se desfazer, independentemente de se destinar a valorização ou eliminação”.<sup>58</sup> Portanto, no âmbito da União Europeia, o entendimento jurisprudencial construído ao longo de anos de debate sedimentou a sapiência, a qual mesmo materiais cujos detentores almejem sua valorização ou que tenham valor econômico, estão sujeitos às regras gerais do Direito dos resíduos.

---

<sup>56</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito Administrativo dos Resíduos. In: OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Org.). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009.

<sup>57</sup> UE, União Europeia. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu**: relativo a Comunicação interpretativa relativa a resíduos e subprodutos. COM (2007) 59. Bruxelas, 21/02/2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0059&from=SK>. Acesso em: 12 dez. 2021.

<sup>58</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito Administrativo dos Resíduos. In: OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Org.). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 40.

É fundamental a conceituação do resíduo, pois sua definição é o critério que envolve a eliminação, o recolhimento, a triagem, o transporte, o armazenamento, a mistura, o reaproveitamento e ainda outras operações para além das estipuladas em lei.<sup>59</sup>

Então qual a dificuldade em se conceituar resíduo? Maria Alexandra Aragão explica que decorre de duas situações: (1) Estrutura físico-químico - aparenta não existir diferenças entre certas substâncias consideradas como matérias-primas (virgens ou secundárias) e outras substâncias tratadas como resíduos; (2) Regimes jurídicos diferentes para situações dissemelhantes: a diversidade de situações abarcadas justificava a aplicação de regimes jurídicos diferentes para situações diferentes, que agora enquadram-se no âmbito de aplicação dos resíduos em razão do amplo conceito de resíduo vigente na Europa.<sup>60</sup>

Frente às dificuldades, a Diretiva n. 2008/98/CE<sup>61</sup> foi aprovada como a Diretiva quadro de tutela dos resíduos, a qual não faz mais referência à lista de resíduos da União Europeia (LER), para abordar o conceito de resíduo. Através desta diretiva, o conceito de resíduo foi abordado no artigo 3, 1, como “quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer.” Além disso, a Diretiva, em seu artigo 5, diferenciou resíduo de subproduto, sendo este último “uma substância ou objeto resultante de um processo de produção cujo principal objetivo não seja a produção desse item só pode ser considerado um subproduto e não um resíduo na acepção do ponto 1 (...)”, isso quando for certa sua posterior utilização, sem que haja necessidade de processamento fora das práticas industriais habituais ou que sejam produzidos como parte de processo produtivo. Já o artigo 6 da Diretiva, lista os critérios gerais para que resíduos deixem de ser classificados como tais para se tornarem produto (ou insumo secundário).<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 435.

<sup>60</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 436.

<sup>61</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008**. Relativa aos resíduos e que revoga certas directivas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20150731&from=EN>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>62</sup> Artigo 6. Determinados resíduos específicos deixam de ser resíduos na acepção do ponto 1 do artigo 3º, caso tenham sido submetidos a uma operação de valorização, incluindo a reciclagem, e satisfaçam critérios específicos a estabelecer nos termos das seguintes condições: (a) A substância ou objecto ser habitualmente utilizado para fins específicos; (b) Existir um mercado ou uma procura para essa substância ou objecto; (c) A substância ou objecto satisfazer os requisitos técnicos para os fins específicos e respeitar a legislação e as normas aplicáveis aos produtos; e (d) A utilização da substância ou objecto não acarretar impactos globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana. Se necessário, os critérios incluem valores-limite para os poluentes e têm em conta eventuais efeitos ambientais adversos da substância ou objecto. Cf.: UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Artigo 6.

Portanto, conclui-se que a Diretiva 2008/98/CE aclarou a definição de resíduo, diferenciando-os de não resíduos. Também abarcou sobre materiais destinados à valorização quanto à eliminação. Em que pese a suma importância da Diretiva, fruto de longos debates e tentativas, há de se ressaltar o entendimento de que a definição exposta tem potencial de “classificar produtos em pleno funcionamento como resíduos de forma equivocada, pois a intenção do detentor em se desfazer” é fator preponderante na classificação.<sup>63</sup> Assim, na definição de resíduo europeu, cuida-se quanto à intenção de seu detentor, pois “aquilo que o detentor de resíduos pretende é desfazer-se dele.”<sup>64</sup>

Em que pese a longa e antiga discussão no cenário europeu, longe se está de sanar o problema. Além dos impactos ambientais pré-existentes devido à má gestão dos resíduos, a Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento (OECD) já alertava sobre um considerável aumento na produção de lixo na Europa para as próximas décadas: estimava-se que para 2020 seria gerado 45% mais lixo do que fora na década de 90.<sup>65</sup> Evidencia-se que os conflitos ambientais e sociais sobre os resíduos não aparentam pacificação para os próximos anos.<sup>66</sup>

No Direito brasileiro, não havia uma legislação clara que conceituasse o resíduo, e os Tribunais não se manifestavam de forma específica, em que pese a existência de julgados. Durante muito tempo, o ciclo econômico clássico omitia referências aos resíduos finais, abrangendo apenas a produção, distribuição e consumo dos produtos. Desse corolário, surge o problema da irresponsabilidade, pois o resíduo abandonado não pertence ao patrimônio de ninguém.<sup>67</sup> Ainda não estava disseminada a perspectiva de que os resíduos se caracterizam como bens socioambientais, dada sua importância para a humanidade, seja para as atuais e

---

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20150731&from=EN>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>63</sup> GHARFALKAR, Mangesh et al. *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*. In: *Waste Management*, n. 39, 2005. pp. 305-313. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/272815598\\_Analysis\\_of\\_waste\\_hierarchy\\_in\\_the\\_European\\_waste\\_directive\\_200898EC](https://www.researchgate.net/publication/272815598_Analysis_of_waste_hierarchy_in_the_European_waste_directive_200898EC). Acesso em: 10 nov. 2021.

<sup>64</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Direito dos Resíduos*. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 21-22.

<sup>65</sup> FARIAS, Mônica Faria Baptista. A política de resíduos sólidos na União Europeia e no Brasil: estudo comparativo e análise quanto à efetividade. In: *Revista do Programa de Direito da União Europeia: módulo europeu do Programa Jean Monnet da FGV Direito Rio*. N. 3 (2014). Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68142>. Acesso em: 02 jun. 2021.

<sup>66</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Direito dos Resíduos*. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 8.

<sup>67</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 86-87.

futuras gerações, e por isso são de responsabilidade inalienável do seu proprietário ou possuidor.<sup>68</sup>

Com intuito de se chegar ao atual conceito de resíduo, é necessário percorrer o aporte evolutivo em âmbito legislativo brasileiro. Em 1975, o decreto de lei 1.413/1975 representou a primeira tentativa brasileira de se criar mecanismos para regulamentar a atividade industrial de modo a impedir ou atenuar os impactos ambientais de sua produção ou pela geração de materiais tóxicos. A Lei, em seu artigo nº 1, estabelece que:

Art. 1º As indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente.  
Parágrafo único. As medidas a que se refere este artigo serão definidas pelos órgãos federais competentes, no interesse do bem-estar, da saúde e da segurança das populações.<sup>69</sup>

Com este decreto, o Estado sinalizou a necessidade de evitar ou minorar os danos causados pela atividade industrial, “cujo marco histórico se deu com a massificação da indústria e o avanço desenfreado do capitalismo e consumo.”<sup>70</sup>

Em 1980, é editada a lei n. 6.803, que disciplinou as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e deu outras providências. Esta lei objetivou afastar a fonte de poluição gerada por indústrias do contato direto e imediato com o ser humano residente no âmbito urbano. Com a lei, estabeleceu-se zonas estritamente industriais ou de uso diversificado conforme a capacidade de poluição de resíduos sólidos, líquidos, gasosos, dentre outros.<sup>71</sup>

Em 1981, é promulgada a Lei nº 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente, sendo um marco legislativo quanto à tutela do meio ambiente. Nesse âmbito, importa citar o acidente ocorrido no Brasil, em 1987, com destaque internacional: o “Césio-137”, em Goiânia -

---

<sup>68</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 88.

<sup>69</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 1.413, de 31 de julho de 1975**. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em: [<sup>70</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. \*\*Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo\*\*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.110.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1413.htm#:~:text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%201.413%2C%20DE%2031%20DE%20JULHO%20DE%201975.&text=DECRETA%3A,da%20contamina%C3%A7%C3%A3o%20do%20meio%20ambiente. Acesso em: 10 nov. 22.</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>71</sup> Interessante observar a lei 7.365/1985 que dispõe sobre a necessidade de produtores de detergentes em produzir produtos biodegradáveis, e a proibição dos detergentes não biodegradáveis. A citada lei surgiu após grande apelo dos ambientalistas que alertaram sobre o material de limpeza que escoava para os rios e contaminava o solo e a água.

considerado o maior acidente radiológico do mundo fora de uma usina nuclear e em área urbana - quando catadores de lixo abriram uma máquina de radioterapia abandonada e retiraram de lá uma pedra brilhante que era radioativa. O material radioativo gerou um rastro de contaminação que afetou direta e indiretamente centenas de pessoas.<sup>72</sup>

Tal caso evidencia que um dos principais problemas dos resíduos é o seu potencial poluente. A existência de elementos artificiais e/ou em altas concentrações, muitas vezes tóxicos ou nocivos à vida, é um elemento causador de danos ambientais e à vida humana. Entretanto, seu depósito ocorre, a todo momento, nas mais variadas regiões e subsistemas do planeta e, em razão da dinâmica da natureza, acabam por voltar ao ciclo de vida humana em formas de poluição, radiação, contaminação de alimentos, dentre outros.<sup>73</sup>

Apesar da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81) ser considerada um dos maiores avanços legais brasileiros, a questão dos resíduos só começa a ser tratada de forma especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988, isso porque dedicou-se um capítulo específico para o meio ambiente (art. 225). Além deste, a Constituição Federal conferiu através do artigo 30, incisos I, II e V, mais autonomia aos municípios, passando a constituir-los entes federativos autônomos, dotados de competências próprias e independência administrativa, legislativa e financeira. Ademais, os municípios têm a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual e, ainda, organizar e prestar,

---

<sup>72</sup> Segundo o Ministério Público Federal, em 1972, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) autorizou o Instituto Goiano de Radioterapia (IGR) a adquirir em São Paulo/SP uma bomba de césio-137, de fabricação italiana, a fim de utilizá-la na prestação de serviços radiológicos. O terreno em que funcionava o IGR pertencia à Santa Casa de Misericórdia, que o vendeu ao Instituto de Previdência e Assistência Social do Estado de Goiás (IPASGO). Pressionado a deixar o local, o IGR transferiu sua sede a outro endereço, terminando por abandonar no antigo prédio a já obsoleta bomba de césio-137, sem ao menos comunicar o fato à CNEN ou à Secretaria Estadual de Saúde de Goiás (SES/GO). Com a demolição do prédio, iniciada em 04 maio de 1987, ficou no local em ruínas a mencionada bomba de césio-137, sem qualquer aviso relativo a sua perigosidade. A bomba acabou sendo achada por catadores de material reciclável que, almejando vendê-la para um ferro velho, desmontaram o equipamento para facilitar o seu transporte. Entre as peças desmontadas, foi achada uma cápsula de alumínio que emitia uma luz cintilante. A peça atraiu a atenção de todos no ferro velho e, após ser manuseada por várias pessoas ali presentes, foi levada como presente para uma criança de seis anos. Os sinais visíveis de contaminação com material radioativo começaram a aparecer poucos dias após o primeiro contato. Até mesmo os médicos da Vigilância Sanitária do Estado de Goiás, e outros profissionais que participaram do processo de atendimento dos doentes, acabaram sendo contaminados. Outras peças da máquina que saíram de Goiânia multiplicaram o volume de contaminação, extrapolando inclusive distâncias interestaduais. Estava deflagrado o acidente nuclear. Segundo a Secretaria de Saúde do Estado de Goiás (SES/GO), foram identificados e isolados sete focos principais de contaminação de pessoas e de ambientes, com altas taxas de exposição. Em 1988, a CNEN divulga que no período entre 30 de setembro e 22 de dezembro de 1987 foram monitoradas 112.800 pessoas. MAPA DE CONFLITOS. **GO - Vítimas do Césio 137 até hoje lutam pelo reconhecimento pleno de seus direitos.** Mapa de conflitos: Injustiça ambiental e saúde no Brasil. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/go-vitimas-do-cesio-137-ate-hoje-lutam-pelo-reconhecimento-pleno-de-seus-direitos/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

<sup>73</sup> FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. **A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental.** Piracicaba: Unimep, 1994, p. 48.

diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local de caráter essencial (Art. 30 incisos I, II e V).

Em 12 de fevereiro de 1998, foi editada a Lei nº 9.605, denominada de Lei de Crimes Ambientais. Ela dispôs sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, com a finalidade de consolidar a legislação ambiental. Finalmente, com o Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008, regulamentou-se a Lei de Crimes Ambientais, o qual dispôs sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. E mediante o artigo 54, e §2º, V, da Lei de Crimes Ambientais, trata-se dos resíduos sólidos.<sup>74</sup>

Não obstante, as normas citadas serem de fundamental importância, estas não dedicavam tratamento específico para os resíduos.<sup>75</sup>

Ante a ausência de uma sistematização no tratamento dos resíduos, recorria-se ao conceito de resíduos sólidos através da resolução 5/93, artigo 1, I, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).<sup>76</sup> Ocorre que a resolução abordava apenas resíduos provenientes dos serviços de saúde, portos e aeroportos, e não definia quais as características para que uma substância fosse classificada como resíduo.

---

<sup>74</sup> Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população;

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

IV - dificultar ou impedir o uso público das praias;

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos.

BRASIL, **Decreto nº 9, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

<sup>75</sup> No entanto, o país contava com outras leis que foram editadas sobre pilhas e baterias (Resolução 257/1999 do Conama), sobre descarte de pneus usados (Resolução 258/1999 do Conama), a Resolução 334/2003 sobre Agrotóxicos e a Resolução 9/1993 do Conama sobre óleo lubrificante.

<sup>76</sup> Art. 1º Para os efeitos desta Resolução definem-se: I - Resíduos Sólidos: conforme a NBR-no 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT - "Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis, em face à melhor tecnologia disponível". **Resolução Conama, n. 5, de 5 de agosto de 1993**: Publicada no DOU no 166, de 31 de agosto de 1993, Seção 1, páginas 12996-12998. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/rsulegis\\_03.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/rsulegis_03.pdf). Acesso em: 30 out. 2021.



“O problema que se coloca é saber quando um produto deve ser tratado como resíduo e quais as responsabilidades em relação ao resíduo”. O óbice da definição de resíduo, disposta na Resolução do Conama, é conceituar os resíduos sólidos a partir de suas características físicas e de sua origem, ao “invés de mencionar a condição psicológica do possuidor, proprietário ou detentor.”<sup>77</sup>

Assim, no Brasil, durante duas décadas, discutiu-se o projeto de Lei n. 354/89<sup>78</sup> e 203/91<sup>79</sup> para se chegar à Lei n. 12.305/2010. A demora para a aprovação da lei ocorreu por conta de lutas contra *lobbies* econômicos, na qual a lei enfrentou questões como alteração de matrizes energéticas na produção de bens de consumo, responsabilização dos geradores de resíduos (empresas), educação do consumidor e alteração dos padrões de consumo, entre outros aspectos importantes.<sup>80</sup>

Similar à norma europeia, o artigo 3º, inciso XVI, da Lei 12.305/2010, conceitua resíduo como:

(...) material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.<sup>81</sup>

Do artigo exposto, se observam três pontos que merecem destaque: origem, destino e estado. Esmiuçando os pontos narrados, quanto à origem, o inciso XVI especifica que resíduos são apenas aqueles que forem resultantes de atividades humanas, portanto de ação antropogênica. No que se refere à destino, conforme art. 3º, inciso VII, a destinação final adequada é a que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes. O artigo

---

<sup>77</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 91.

<sup>78</sup> BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 354, de 1989**. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1711>. Acesso em: 11 out. 2021.

<sup>79</sup> BRASIL. **PL 203/1991**. Transformado na lei ordinária 12.305/2010. Câmara Legislativa. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>. Acesso em: 11 out. 2021.

<sup>80</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 217.

<sup>81</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

3º, inciso XVI e inciso VII, assenta que materiais, substâncias, objetos e bens que puderem ser destinados à valoração também serão enquadrados como resíduos.

Nos moldes do Art. 3º, VII, da lei 12.305/2010:

(...) destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.<sup>82</sup>

Observa-se que os resíduos não são apenas os rejeitos - materiais, substâncias, objetos ou bens destinados à disposição final em aterros -, o artigo aponta que aqueles que puderem ser destinados à valorização devem ser considerados como resíduos.

Não há dúvida de que resíduos e rejeitos devem possuir tratamento jurídico diverso, “restringindo a disposição final ambientalmente adequada somente para os rejeitos.” Entretanto, o dispositivo do artigo 3, XV, da lei 12.305/2010, aponta que o tratamento e recuperação dos resíduos deverá ocorrer quanto for economicamente viável, conforme o conceito de sustentabilidade: aspecto ambiental, econômico e social.

Quanto ao destino, que seria o descarte, pode ocorrer em três momentos: o que já foi realizado, o que se tem a intenção de realizar e o que se precisa realizar em razão da obrigação. Quanto ao “estado” do resíduo, a lei considera resíduo todos os materiais, substâncias, objetos e bens que estejam nos estados sólidos ou semissólidos, mas também podem ser resíduos os materiais, substâncias, objetos e bens que estejam nos estados gasosos, quando contido em recipientes, e líquido, quando não puder ser lançado na rede pública de esgoto ou em corpos d'água, sob iminência de colocar em risco a saúde e o ambiente.

Mostra-se interessante uma definição geral de resíduos, inclusive era o que constava do projeto de Lei 203/1991, e naquele dispositivo resíduos eram “materiais resultantes de fenômenos naturais, a cujo descarte se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder.” Ainda o inciso VII do projeto de lei definia lixo como “resíduo sólido comuns, ou a essa classificação equiparados, produzidos individual ou coletivamente, pela atividade humana ou animal, ou por fenômenos naturais em áreas urbanas, nocivos à saúde, ao meio ambiente e ao bem-estar da população, não enquadrados como resíduos perigosos.”<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

<sup>83</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 100.

Nesse sentido, Patrícia Iglecias afirma que a classificação de uma matéria como resíduo é dinâmica em evolução constante de acordo com as novas tecnologias. Por isso, o legislador brasileiro agiu bem ao buscar um conceito aberto sobre resíduo, ao mesmo tempo, buscou não deixar brechas que possam excluir certos resíduos da classificação, sustentando-se na intenção daquele que se desfaz: “se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder.” Mas a “classificação dos resíduos como bens socioambientais, resolve a questão.” Pois, os bens socioambientais são aqueles considerados essenciais para a manutenção da vida das espécies. “Não importando quem é seu proprietário ou a natureza jurídica.”<sup>84</sup> Por isso, a própria classificação dos resíduos e rejeitos não como objetos estáticos, mas como bens socioambientais, é relevante para o presente estudo.<sup>85</sup>

Entretanto, a lei 12.305/2010 não apresentou de forma clara o conceito de subproduto ou matéria prima secundária, tópicos já discutidos na União Europeia. Por fim, importa citar que o primordial objetivo da tutela dos resíduos é impedir que se venha a prejudicar o meio ambiente, a saúde humana e animal, por isso, um tratamento especial é dado para a eliminação dos resíduos no aspecto preventivo, para evitar danos ao meio ambiente.<sup>86</sup>

Conforme evidenciou-se acerca do conceito legal de resíduos, estabelece-se um quadro comparativo entre a PNRS brasileira e a Diretiva Quadro da União Europeia:

---

<sup>84</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 103.

<sup>85</sup> Patrícia Faga Iglecias Lemos considera que classificar os resíduos e rejeitos não como objetos estáticos, mas como bens socioambientais, justificaria a sujeição destes a dupla titularidade e ao cumprimento da função socioambiental da propriedade e da posse, tomando por base todo o ciclo de vida dos produtos. Essa nova interpretação da propriedade, da posse e da função socioambiental se dá a partir da concepção de meio ambiente como direito fundamental, de forma a impedir sua apropriação como bem imaterial. Para a autora, a solução para o problema dos resíduos não está em conceituá-los a partir de uma série de situações elencadas, mas sim no seu reconhecimento como bem socioambiental. Então, qualquer bem relevante para as presentes e futuras gerações tem dupla titularidade e vincula o proprietário ou possuidor até para fins de destinação e disposição final ambientalmente adequada. LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 257.

<sup>86</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 102.

<b>Conceito de Resíduos na Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei 12.305/2010, art. 3, XVI.</b>	<b>Conceito de Resíduos na Diretiva Quadro da União Europeia, Diretiva 2008/98/CE</b>
<p>Todo material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.</p>	<p>Quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaça ou tenha intenção ou obrigação de se desfazer.</p>

Quadro 1 – Quadro comparativo: conceito de resíduos.

Fonte: Elaborado pela autora

Perante o exposto, conclui-se que o conceito de resíduo ainda não é claro, pois imprecisões pairam sobre o tema. Evidenciou-se uma multiplicidade de terminologias em comparativo para identificar quais materiais são considerados resíduos. Infere-se que os instrumentos normativos apontados se direcionam para conceituar resíduos como materiais que se destinam à eliminação quanto à valorização. A ambivalência quanto ao conceito de resíduo se repete também nas suas classificações legais, ainda mais evidente quando se trata de resíduos perigosos e não perigosos. Por conseguinte, a definição de resíduo é essencial para se verificar se um resíduo deve se sujeitar à legislação ou não. A dificuldade encontra-se instaurada quando cada país, cidade ou comunidade estipula suas próprias classificações, fato que dificulta a aplicação da gestão internacional. Por isso, passemos a analisar a classificação legal dos resíduos, com finalidade de investigar em especial sua abrangência dentro dos países que compõem o MERCOSUL.

## 1.2 CLASSIFICAÇÕES LEGAIS DOS RESÍDUOS

Expor sobre as classificações legais dos resíduos é importante para entendimento das particularidades de cada país e comunidade em relação a sua aplicação legal. Importa citar que as classificações mais frequentes são focadas na origem e periculosidade. No âmbito da União

Europeia, o grau de detalhamento e complexidade na classificação legal dos resíduos quanto a sua periculosidade é maior que no Brasil.

Classificar os resíduos é relevante para que estes sejam devidamente separados e segmentados segundo sua origem, com intuito de que seu destino final seja o mais adequado possível e o menos adverso para a saúde humana e para o meio ambiente. “Neste contexto, a classificação de resíduos como perigosos ou não perigosos, e, em particular, a compreensão do ponto e em que circunstâncias um resíduo deve ser considerado perigoso é uma decisão crucial para a correta gestão de resíduos.”<sup>87</sup>

Para a comunidade europeia, a classificação dos resíduos é de suma importância para que os operadores e autoridades possam decidir se um resíduo é perigoso ou não. Diante disso, objetiva-se neste tópico expor a classificação legal dos resíduos em âmbito brasileiro a partir de um comparativo com a União Europeia. O recorte da pesquisa abordará em especial a classificação quanto à periculosidade, em razão da necessidade de análise de regulamentação internacional no âmbito do MERCOSUL, uma vez que os resíduos perigosos e não perigosos possuem regulamentações diversas em níveis legislativos. Por razões metodológicas, iniciar-se-á pela análise das classificações das normas europeias, dado a sua experiência na temática.

Na comunidade europeia, a classificação legal dos resíduos quanto à periculosidade é definida pelo Anexo III da Diretiva-quadro de resíduos n. 2008/98/CE, pela Lista Europeia de Resíduos, Decisão n. 2000/532/EC, e emenda n. 2014/955/UE, Regulamento (UE) n. 1357/2014, e o Regulamento (UE) n. 997/2017<sup>88</sup> (este altera o anexo III da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que refere à característica de perigosidade).

A diretiva n. 2008/98/CE contém a definição de resíduo assim como a classificação para o enquadramento como perigoso. No artigo 3 da diretiva, consideram-se “resíduos perigosos” os resíduos que apresentem uma ou mais das características de periculosidade enumeradas no Anexo III.”<sup>89</sup> Além destas, também se aplica o Regulamento CE n. 1272/2008, referente à

---

<sup>87</sup> AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. **Guia de classificação de resíduos**. 2020. Disponível em: [https://apambiente.pt/sites/default/files/2021-06/Guia%20de%20Classificação\\_versão%202.0\\_20200107.pdf](https://apambiente.pt/sites/default/files/2021-06/Guia%20de%20Classificação_versão%202.0_20200107.pdf). Acesso em: 03 dez. 2021.

<sup>88</sup> UE, União Europeia. **Regulamento (UE) 2017/997 do Conselho de 8 de junho de 2017, que altera o anexo III da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita à característica de perigosidade HP 14 “Ecotóxico”**. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/997/oj/por>. Acesso em: 03 dez. 2021.

<sup>89</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

classificação, rotulagem e embalagens de substâncias e preparações perigosas da União Europeia, dentre outros.

Conforme artigo 7 da Diretiva 2008/98/CE, os resíduos perigosos devem ser regulados com especificações rigorosas, para evitar os potenciais efeitos negativos no meio ambiente e para a saúde das pessoas. Ainda dispõe o citado artigo que é vetada a “reclassificação dos resíduos perigosos em resíduos não perigosos por diluição ou mistura de resíduos de que resulte uma redução da concentração inicial em substâncias perigosas para valores inferiores aos limiares que definem o carácter perigoso de um resíduo.”<sup>90</sup>

O regulamento n. 1357/2014 da Comissão Europeia alterou e atualizou o Anexo III da Diretiva-quadro e incluiu como perigosos os materiais que sejam explosivos, comburentes, inflamáveis, tóxicos, cancerígenos, corrosivos, infecciosos, mutagênicos, dentre outros. O regulamento trouxe definições sobre as características de periculosidade e aponta para a necessidade de utilizá-la em conjunto com a LER (revisada pela decisão n. 2014/955/UE).

A Lista Europeia de Resíduos classifica os resíduos de acordo com a sua proveniência e com a atividade industrial que os origina. A LER é um instrumento importante para harmonizar a classificação de resíduos, na qual fornece uma lista de resíduos divididos em 20 capítulos, classificando-os quanto a sua origem. Cada um dos capítulos é dividido em subcapítulos e entradas; as 842 entradas da LER são classificadas em:

1. Resíduos que são sempre perigosos, designadas de entradas absolutas de perigosos;
2. Resíduos que são sempre não perigosos, conhecidas como entradas absolutas de não perigosos;
3. Resíduos que podem ser perigosos ou não perigosos a depender do caso concreto, conhecidas como entradas espelho.

A classificação de resíduos como perigosos na LER depende da sua origem, composição, e quando necessário os valores-limite da concentração de substâncias perigosas.

Contudo, o processo de classificação de resíduos estabelecido na União Europeia desenvolve-se em diferentes etapas, as quais são sucintamente enumeradas na tabela:

---

<sup>90</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008 , relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE).** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

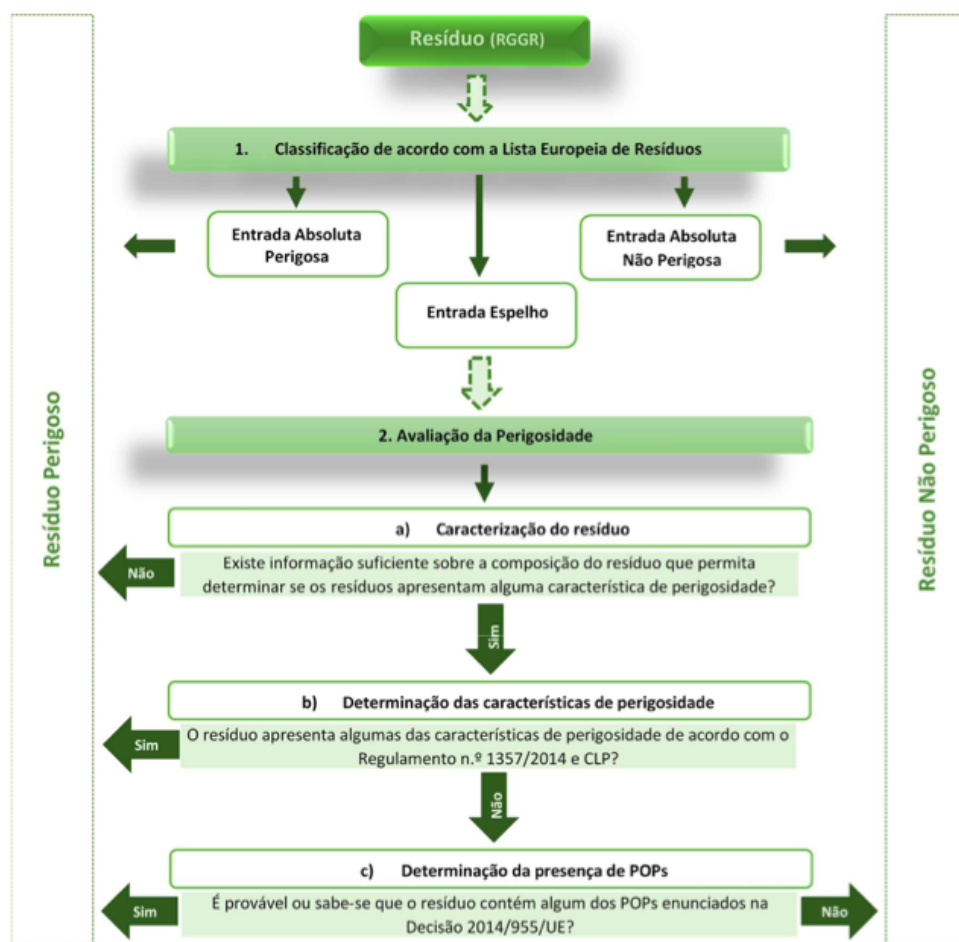


Figura 1: Processo de classificação de resíduos

Figura 1: Processo de classificação de resíduos

Fonte: Agência Portuguesa do ambiente<sup>91</sup>

O processo de classificação de resíduos ocorre em duas fases:

1. Classificação de acordo com a Lista Europeia de Resíduos, LER (Decisão 2014/955/UE, da Comissão); ou seja, consiste na aplicação da LER para classificar os resíduos na entrada que melhor os caracteriza: entrada absoluta ou entrada espelho.
2. Avaliação da perigosidade que os resíduos apresentam.

<sup>91</sup> AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. **Guia de classificação de resíduos**. 2020. Disponível em: [https://apambiente.pt/sites/default/files/2021/Guia%20de%20Classificação\\_versão%202.0\\_20200107.pdf](https://apambiente.pt/sites/default/files/2021/Guia%20de%20Classificação_versão%202.0_20200107.pdf). Acesso em: 03 dez. 2021.

Portanto, os resíduos perigosos são definidos conforme a Diretiva Quadro como aqueles que possuem uma ou mais das quinze características dispostas como perigosas no Anexo III. Já a LER conceitua os resíduos perigosos a partir de entradas absolutas para resíduos assinalados como perigosos, que possuem pelo menos uma das características de periculosidade apresentadas no Anexo III; já entradas espelho, para a LER, são resíduos que podem ser perigosos ou não perigosos quando apresentarem características do Anexo III.

Os resíduos não perigosos conforme a Diretiva Quadro são aqueles que não possuem nenhuma das características especificadas no Anexo III. E na LER, os resíduos não perigosos são definidos como entradas absolutas de resíduos não perigosos os resíduos que são sempre classificados como não perigosos, os quais não estarão destacados com um asterisco. E entradas espelho; os resíduos que podem ser perigosos ou não perigosos quando não apresentarem características do Anexo III.

Portanto, o resíduo que apresentar alguma substância classificada como perigosa, não o classifica por si só como perigoso, pois sua classificação depende da existência das características de periculosidade dispostas no Anexo III da Diretiva Quadro de Resíduos e da concentração de substâncias perigosas em sua composição. Caso pairar dúvida, orienta-se a socorrer-se no princípio da precaução e classificar o resíduo como perigoso. Ponto que não se aplica para os resíduos enquadrados na entrada absoluta de resíduos perigosos.<sup>92</sup>

Ciente da complexidade da classificação dos resíduos, a Comissão Europeia dispôs de um Guia para auxiliar os Estados-membros na classificação e definição dos resíduos perigosos. O guia afirma que “a forma como as regras de classificação de resíduos são implementadas e aplicadas tem consequências importantes nas futuras escolhas de gestão de resíduos.”<sup>93</sup>

Conforme demonstrado, até mesmo no âmbito da União Europeia, a classificação dos resíduos é tema complexo. A definição de sua periculosidade, embora pautada por criteriosas especificações técnicas, prevê, inclusive, a possibilidade de incerteza, diante da qual a orientação é classificar o resíduo como perigoso. Para se viabilizar tal classificação, identificar a origem, seus elementos constituintes e concentração de substâncias perigosas são apenas

---

<sup>92</sup> UE, União Europeia. **Guidance document on the definition and classification of hazardous waste.** 2015. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409(01)&from=EN). Acesso em: 03 dez. 2021.

<sup>93</sup> UE, União Europeia. **Guidance document on the definition and classification of hazardous waste.** 2015. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409(01)&from=EN). Acesso em: 03 dez. 2021.



algumas etapas do processo. Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de se ter uma legislação funcional e coesa, apta não só a regulamentar e homogeneizar a análise dos resíduos, mas também que esteja pautada no conhecimento científico que a fundamenta. No âmbito brasileiro, a lei 12.305/2010 estabelece duas classificações quanto à origem e periculosidade.

No artigo 13, inciso I, os resíduos são divididos quanto à origem:

- a. Resíduos domiciliares;
- b. Resíduos de limpeza urbana;
- c. Resíduos sólidos urbanos;
- d. Resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços;
- e. Resíduos dos serviços públicos de saneamento básico;
- f. Resíduos industriais;
- g. Resíduos de serviços de saúde;
- h. Resíduos da construção civil;
- i. Resíduos agrossilvopastoris;
- j. Resíduos de serviços de transporte;
- k. Resíduos de mineração.

Quanto à periculosidade, a Lei 12.305/2010 estabelece:

- a. Resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com a lei, regulamento ou norma técnica.
- b. Resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a” (art. 13 da Lei 12.305).

Importa mencionar que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) não conceitua periculosidade.

Diante da lacuna, o Conama, por meio da resolução n. 452, de 2012, definiu a classificação de resíduos quanto à periculosidade. Segundo esta, os resíduos perigosos (classe I) são todos que estiverem contidos no anexo I da Convenção de Basileia, salvo se não possuírem quaisquer características descritas no anexo III, II e VIII. Conforme o artigo 3, parágrafo único da resolução, as listas de resíduos e características perigosas podem ser ampliadas mediante avaliação e deliberação do Conama. A resolução também definiu resíduos

não perigosos, dividindo-os em inertes<sup>94</sup> e não inertes (aqueles que não se enquadrarem nas definições dos resíduos das classes I e IIA). A seguir, a partir de Kamila Pope, é possível vislumbrar a distinção entre resíduos perigosos e não perigosos, conforme um comparativo entre o disposto na PNRS e na resolução do Conama.

<b>Classificação quanto à periculosidade no Brasil</b>	<b>Resíduos perigosos</b>	<b>Resíduos não perigosos</b>
PNRS	Aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentem significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com a lei, regulamento ou norma técnica.	Todos aqueles que não se enquadrarem na definição de resíduos perigosos.
RESOLUÇÃO CONAMA	Todos aqueles contidos no anexo I da Convenção de Basileia (categorias de resíduos perigosos), a menos que não possuam quaisquer das características descritas no anexo III da convenção (lista de características perigosas), bem como os resíduos listados nos Anexos II e VIII da Convenção (categorias de resíduos que requerem especial consideração e lista de resíduos perigosos).	Não perigosos inertes: todos aqueles que ao serem submetidos a um contato dinâmico e estático com água destilada ou desionizada, à temperatura ambiente, não tiverem nenhum dos seus componentes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade da água, com exceção do aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor.  Não perigosos não inertes: todos

<sup>94</sup> II - Resíduos Inertes - Classe IIB: quaisquer resíduos que, quando amostrados de uma forma representativa, segundo a ABNT NBR 10.007, e submetidos a um contato dinâmico e estático com água destilada ou desionizada, à temperatura ambiente, conforme ABNT NBR 10.006, não tiverem nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade da água, excetuando-se aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor, conforme Anexo G da ABNT NBR 10.004. CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Relatórios das Resoluções**. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br>. Acesso em: 03 dez. 2021.

		aqueles que não se enquadrarem nas definições dos resíduos das classes I e IIA (perigosos e não perigosos inertes).
--	--	---

Quadro 2 – Classificação de resíduos quanto à periculosidade no Brasil

Fonte: POPE, p. 250.<sup>95</sup>

A preocupação com os resíduos perigosos levou a administração pública a buscar, por meio da existência da lei, a criação de importantes instrumentos de controle na instalação e funcionamento de empreendimentos ou atividades que gerassem, ou operassem, com resíduos perigosos, de modo que só fossem autorizados ou licenciadas pelo ente competente caso ficasse comprovado sua perícia técnica e capacidade econômica, além de possuir condições de prover o completo cuidado e gerenciamento dos resíduos perigosos. Nesse âmbito, as pessoas jurídicas que operem com resíduos perigosos são obrigadas a fazer o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, cadastro que faz parte do órgão competente do Sisnama e é implementado conjuntamente pelas autoridades federais, estaduais e municipais (Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais).<sup>96</sup>

Portanto, conclui-se que no Brasil, a PNRS define resíduo perigoso conforme artigo 13, II, “a”, em razão de sua característica (de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresente risco significativo à saúde pública ou à qualidade ambiental).

Observa-se que, no conceito descrito pela Lei de Resíduos Sólidos Brasileira, caso o resíduo perigoso não possa ser tratado ou recuperado, seja por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, deve assim configurar-se como rejeito perigoso ( art. 3, XV, da Lei 12.305/2010).<sup>97</sup>

Nesse sentido, importa citar que muitos países em desenvolvimento têm produzido legislações para impedir qualquer entrada de rejeitos perigosos. Como exemplo, cita-se o

<sup>95</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 250.

<sup>96</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 1017-1018.

<sup>97</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 714.

Paraguai como um dos pioneiros na América do Sul a prever como delito a importação de produtos classificados como resíduos ou rejeitos industriais perigosos ou rejeitos tóxicos (artigo 8 da Constituição Nacional do Paraguai de 1992 e Lei 42/1990). Segundo essa perspectiva, no âmbito brasileiro, o artigo 49 da Lei 12.305/2010 proíbe a importação de resíduos sólidos perigosos.<sup>98</sup>

Conclui-se que a classificação quanto à periculosidade dos resíduos é complexa, pois cada país estabelece sua classificação, o que dificulta um diálogo em processo de gestão. Os resíduos se apresentam como verdadeiros problemas jurídicos, iniciando-se pelo seu conceito e classificação, por isso, as ambiguidades e dúvidas nos diversos níveis normativos, representam um desafio para a tutela jurídica de gestão dos resíduos sólidos. Assim, para avançar no tema, importa que a análise sobre a gestão de resíduos seja apresentada, a fim de avaliar a tutela jurídica da gestão de resíduos, assim como propor soluções para a atenuação da crise de resíduos. A finalidade é analisar se a uniformidade das legislações, em especial a nível de MERCOSUL, assim como ocorre na União Europeia, é efetiva para enfrentar a crise instaurada.

### 1.3 GESTÃO DE RESÍDUOS

Neste tópico, os regimes jurídicos de gestão de resíduos serão objeto de análise, com destaque para o entendimento de controles legais de prevenção de práticas de má gestão, assim como sobre a hierarquia legal dos resíduos, com suas diferenciações entre operações de valorização e eliminação. Destaca-se o tema para avaliar a suficiência/insuficiência da gestão no âmbito dos países do MERCOSUL, no aspecto da gestão internacional dos resíduos, posto que é questão importante para se avançar na solução ou discussão sobre a crise de resíduos.

---

<sup>98</sup> Não será objeto de análise a Convenção de Basileia de 1989, sobre controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito. Entretanto, dada a relevância do tratado ambiental, em vigor desde 1992, vale apresentar o contexto do seu surgimento: “No final dos anos 80, a rigidez cada vez maior da legislação ambiental nos países industrializados levou a um dramático aumento nos custos da disposição final de resíduos perigosos. Na busca por meios mais baratos de se livrarem desses resíduos, os então chamados ‘negociadores de tóxicos’, começaram a fazer carregamentos de resíduos perigosos com destino a países em desenvolvimento e à Europa oriental. A partir do momento em que essas atividades se tornaram evidentes, a indignação por parte da comunidade internacional levou ao estabelecimento da Convenção da Basileia, cujo objetivo é a proteção da vida humana e do meio ambiente contra os efeitos adversos resultantes da geração, gerenciamento, e do movimento transfronteiriço e disposição final de resíduos perigosos e outros resíduos.” In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resíduos - Movimentação de Resíduos Perigosos**: Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentação de Resíduos Perigosos e sua Destinação Final. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/ouvidoria/item/892-res%C3%ADduos-movimentação-de-res%C3%ADduos-perigosos.html>. Acesso em: 10 dez. 2021.

Seguindo a estrutura dos demais tópicos, inicia-se com a exposição conceitual do problema, objetivando apresentar a gestão e hierarquia de resíduos no âmbito da União Europeia e, posteriormente, apresentar a temática no âmbito brasileiro.

Maria Alexandra Aragão expõe primeiramente o que seria a Gestão de Resíduos, e aponta que “contrariamente ao que se poderia pensar, a boa gestão de resíduos não se opõe à má gestão de resíduos. Má gestão de resíduos opõe-se, simplesmente, a ausência de má gestão de resíduos.” Ou seja, quando se decide quanto ao destino dos resíduos, as opções podem não ser ambientalmente ou sanitariamente nocivas, mas isso não significa que foram adotadas as melhores soluções de gestão possíveis.<sup>99</sup>

Para que a boa gestão de resíduos esteja presente é fundamental a observância de alguns pontos:

1. Importante considerar que soluções ideais, em abstrato, não existem, pois é necessário olhar para alternativas possíveis perante o caso concreto;
2. Todas as soluções alternativas devem ser analisadas segundo a perspectiva integrada, considerando as incidências ambientais previsíveis.<sup>100</sup>

Levando em conta os argumentos expostos, denota ser imprescindível pautar qualquer medida que almeje viabilizar uma boa gestão de resíduos a partir de um rigoroso critério de realidade. O que, num primeiro momento, pode até parecer evidente, deve ser considerado à risca a partir dos aspectos ressaltados pela autora. Primeiro, quanto às possibilidades: de nada adiantará engendrar soluções que extrapolem as alternativas possíveis de execução; e segundo, o impacto ambiental: ante a inevitabilidade da produção de resíduos e a sua conseqüente destinação ao meio ambiente, quais serão os reais efeitos desse processo de descarte e contaminação.

Em que pese a importância do exposto, o conceito de gestão de resíduos no âmbito da União Europeia é apresentado pela Diretiva n. 2008/98/CE, em seu artigo 3, a qual define-o como: “a recolha, o transporte, a valorização e a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação após encerramento e as medidas tomadas na qualidade de comerciante ou corretor.”<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 33.

<sup>100</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 33.

<sup>101</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**.

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Apesar da existência de outras Diretivas e Regulamentos da União Europeia sobre resíduos, estas não contemplam em geral a definição de gestão, as que o fazem socorrem-se do conceito da Diretiva Quadro. Ainda, a Diretiva Quadro não diferencia a gestão de gerenciamento.

Portanto, o conceito de “gestão de resíduos” é restrito. Nesse âmbito, a Diretiva nº 2008/98/CE estabelece a responsabilização quanto a geração de resíduos em duas partes:

1. Responsabilidade no âmbito preventivo da geração de resíduos: a chamada responsabilidade alargada do produtor, na qual abrange o ciclo de vida dos produtos. Importa resgatar aqui, conforme disposto no artigo 3 da Diretiva Quadro, a definição de produtor de resíduos, sendo este “qualquer pessoa cuja atividade produza resíduos (produtor inicial dos resíduos) ou qualquer pessoa que efetue operações de pré-processamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos.”<sup>102</sup>
2. A responsabilidade alargada objetiva conquistar a produção através do uso eficiente dos recursos quanto ao ciclo de vida. Aqui, objetiva-se promover a não geração, a redução e a valorização de materiais residuais.

A União Europeia, segundo o Parlamento Europeu, procura inibir a geração de resíduos por meio de uma hierarquia de ações que prevê, inicialmente, promover a reutilização de produtos; não sendo possível, os resíduos são destinados à reciclagem (incluindo a compostagem); e, por último, a utilização dos resíduos para a produção de energia. Considera-se o pior cenário para a eliminação dos resíduos, devido ao seu impacto ambiental, sua destinação a aterros. Para atingir esses objetivos, em 2020, a Comissão Europeia apresentou um novo plano de ação para a economia circular<sup>103</sup>, que propõe diminuir os resíduos através de uma melhor gestão dos recursos. Já em 2021, o Parlamento votou o novo plano para a economia circular, na qual dentre seus objetivos está tornar-se totalmente circular até 2050.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008 , relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>103</sup> COMISSÃO EUROPEIA. União Europeia. **Mudar a forma como produzimos e consumimos: Novo Plano de Ação para a Economia Circular** mostra o caminho a seguir para uma economia competitiva e neutra em termos de clima, aberta aos consumidores. Comunicado de imprensa. 11 de março de 2020. Bruxelas. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_20\\_420](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_420). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>104</sup> De acordo com estatísticas de 2017, 46% de todos os resíduos urbanos na UE são reciclados ou submetidos a combustão. No entanto, as práticas de gestão de resíduos variam bastante entre os países da UE e muitos países continuam a depositar grandes quantidades de resíduos urbanos em aterros. A deposição em aterros é quase

A responsabilidade pela gestão dos resíduos se aplica às obrigações relativas às operações de gestão. Com isso, importa apresentar a definição de comerciante, disposta na Diretiva Quadro no artigo 3: “qualquer empresa que intervenha a título principal na compra e subsequente venda de resíduos, incluindo os comerciantes que não tomem fisicamente posse dos resíduos.” Já o corretor é “qualquer empresa que organize a valorização ou eliminação de resíduos por conta de outrem, incluindo os corretores que não tomem fisicamente posse dos resíduos.”<sup>105</sup>

Ainda quanto à gestão dos resíduos, a Diretiva Quadro possibilita que os Estados-Membros possam reforçar a responsabilidade alargada do produtor, quando estes podem tomar medidas, legislativas ou não, para afirmar o carácter preventivo da gestão. O citado está disposto no artigo 15:

Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que o produtor inicial dos resíduos ou outros detentores procedam eles próprios ao tratamento dos resíduos ou confiem esse tratamento a um comerciante ou a um estabelecimento ou empresa que execute operações de tratamento de resíduos, ou a um serviço de recolha de resíduos público ou privado, nos termos dos artigos 4 e 13.<sup>106</sup>

Destaca-se que os Estados-Membros necessitam garantir medidas para que o produtor inicial ou outros detentores sejam os primeiros responsáveis pelo tratamento dos resíduos, seja de forma direta ou delegada (na forma de empresas que executem tratamentos de resíduos).

Conforme artigo 15 da Diretiva Quadro, cada Estado-Membro deverá explanar as condições sobre a responsabilidade e decidir quando o produtor inicial será responsável por toda a cadeia de tratamento, assim como deliberar em que casos a responsabilidade poderá ser

---

inexistente em países como a Áustria, a Alemanha, a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia, os Países Baixos e a Suécia. Nestes países, a incineração desempenha aqui um papel importante tal como a reciclagem. A Áustria e a Alemanha fazem parte são também os principais países da UE responsáveis pela reciclagem. A prática da deposição em aterro continua a ser popular nas partes a leste e sul da Europa. Dez países europeus depositam metade ou mais dos seus resíduos urbanos. Esta prática representa mais de 80% em países como Chipre, Grécia e Malta; superior a 60% na Bulgária, Croácia, Eslováquia e Roménia; e acima dos 50% em Espanha e Portugal. Outros países também utilizam a incineração e enviam um terço ou menos dos seus resíduos para aterros: França, Irlanda, Itália, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia e Luxemburgo. À exceção da Estónia e da Letónia, estes países também reciclaram mais de 40% dos resíduos domésticos.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Gestão de resíduos na UE: factos e números**. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20180328STO00751/gestao-de-residuos-na-ue-factos-e-numeros>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>105</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>106</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

delegada ou compartilhada. Significa que, embora a Diretiva não aborde sobre a responsabilidade compartilhada pela gestão de resíduos, ela possibilita que cada Estado-Membro a estabeleça dentro de seus territórios.

A Diretiva possibilita que os próprios Estados-Membros estipulem sanções aos responsáveis pela gestão de resíduos. Em caso de descumprimento, ocasião em que os Estados-Membros devem garantir sistemas de gestão de resíduos e almejar a recuperação dos custos do descumprimento, além de medidas de reparação se necessárias, tudo isso sem excluir a responsabilidade ambiental no aspecto preventivo e de reparação de danos ambientais nos moldes da Diretiva n. 2004/35/CE.

Ainda nesse âmbito, o Regulamento (CE) n. 1013/2006 da União Europeia, refere-se à transferência de resíduos, a qual merece destaque a previsão de que Estados envolvidos na operação de transferência são sujeitos responsáveis.<sup>107</sup>

Por fim, destaca-se que a Diretiva Quadro de resíduos dispõe sobre a proibição de má gestão de resíduos:

Até 31 de dezembro de 2024, a Comissão efetua uma avaliação das operações de eliminação enumeradas no anexo I, nomeadamente à luz do artigo 13º, e apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório, acompanhado, se for caso disso, de uma proposta legislativa, tendo em vista regular as operações de eliminação, inclusive através de eventuais restrições, e ponderar a fixação de uma meta de redução da eliminação, a fim de assegurar uma gestão ambientalmente correta dos resíduos.<sup>108</sup>

Observa-se que a má gestão de resíduos pode ser evitada através da verificação sobre o operador e solução de gestão de resíduos a ser adotada. Maria Alexandra Aragão aponta que os deveres dos operadores são de dois tipos: 1. Dever Negativo: seria a proibição de gerir mal os resíduos. 2. Dever Positivo: seria o dever de gerir os resíduos o melhor possível.<sup>109</sup> A má gestão de resíduos seria toda e qualquer operação relativa aos resíduos que possa constituir um perigo para a saúde ou para o meio ambiente.<sup>110</sup>

Inclusive pode-se evitar a má gestão de resíduos ao adotar controles difusos, como participação pública, nos processos de decisão que envolvam a questão ambiental. Nesse

---

<sup>107</sup> UE, União Europeia. **Regulamento (CE) n° 1013/2006 de 14 de junho de 2006. Relativo a transferências de resíduos.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1013:20120308:PT:PDF>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>108</sup> UE, União Europeia. **Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho.** De 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=EN>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>109</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos.** Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 28.

<sup>110</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos.** Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 28.



sentido, Aragão diz que a possibilidade do exercício de um controle mais difuso e a participação pública são pontos essenciais contra a má gestão dos resíduos sólidos.<sup>111</sup> A garantia de participação nos processos decisórios e do acesso à informação nas matérias sobre o meio ambiente, bem como o direito de recurso caso essa garantia não seja respeitada, foi instituída a nível internacional pela Convenção de Aarhus, em vigor desde 2001. A participação prevista na convenção garante tanto aos indivíduos quanto às instituições envolverem-se nas tomadas de decisões sobre quaisquer pautas ambientais, inclusive nas atividades e autorizações relativas à gestão dos resíduos.<sup>112</sup>

É importante que informações prévias, completas e tempestivas sobre a atividade proposta, a natureza da decisão que pode vir a recair sobre ela, sobre a autoridade pública responsável pela decisão, dentre outras variáveis, devem ser conhecidas. Importante que a participação pública se mantenha independente da avaliação de impacto ambiental, sendo, portanto, mais uma forma de controle de gestão de resíduos sólidos.<sup>113</sup>

Já a autorização prévia para operações de gestão de resíduos, é uma forma de controle administrativo. A licença ambiental para atividades que produzem e que “gestionam” resíduos e as avaliações de impacto ambiental das instalações também são exemplos de controles administrativos aplicados aos resíduos.<sup>114</sup>

A Diretiva n. 2008/98/CE prevê alguns instrumentos de controle de gestão de resíduos sólidos (licenças, registros e inspeções), sobre as quais merecem análise:

1. Licenças: A Diretiva aponta que os Estados-Membros devem impor que todos os estabelecimentos ou empresas que almejam tratar resíduos, postulem licença de autoridade competente, nos moldes do artigo 23;<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 28.

<sup>112</sup> UE, União Europeia. **Decisão 2005/370/CE**. Celebração da Convenção de Aarhus. Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (Convenção de Aarhus). disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128056>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>113</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 33.

<sup>114</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 33.

<sup>115</sup> *Artigo 23*. 1. Os Estados-Membros exigem que todos os estabelecimentos ou empresas que tencionem proceder ao tratamento de resíduos obtenham uma licença da autoridade competente.

As licenças devem especificar pelo menos os seguintes elementos:

a) Os tipos e quantidades de resíduos que podem ser tratados; b) Para cada tipo de operação autorizada, os requisitos técnicos e quaisquer outros requisitos relevantes para o local em questão; (c) As medidas de segurança e de precaução a tomar; (d) O método a utilizar para cada tipo de operação; (e) As operações de acompanhamento e controlo que forem necessárias; (f) As disposições que forem necessárias em matéria de encerramento e de manutenção após encerramento.

2. As licenças podem ser concedidas por um período determinado e ser renováveis.

2. Registro: aplica-se às entidades que não estejam sujeitas ao licenciamento. O artigo 26 da Diretiva n. 2008/98/CE determina que os Estados-Membros devem assegurar que a autoridade competente mantenha um registo: (a) Dos estabelecimentos ou empresas que procedem à recolha ou ao transporte de resíduos a título profissional; (b) Dos comerciantes e dos corretores; (c) Dos estabelecimentos ou empresas que beneficiam de isenções dos requisitos de licenciamento conforme artigo 24;
3. Inspeção: segundo o artigo 34, há necessidade de que o estabelecimento ou empresa que façam a recolha, o transporte e o tratamento de resíduos, assim como corretores, comerciantes e produtores de resíduos perigosos se submetam a inspeções periódicas feitas por autoridades competentes, obedecendo aos critérios dispostos no artigo 35.

Conforme já exposto, no âmbito europeu da Diretiva Quadro de resíduos, a participação pública nos processos de gestão de resíduos sólidos é importante, a qual se faz presente quando os Estados-Membros devem garantir, que além das partes e autoridades interessadas, o público em geral também tenha a oportunidade de participar na elaboração de planos de gestão de resíduos e programas de prevenção destes, conforme artigo 31.

Apresentado os conceitos legais de gestão de resíduos, as responsabilidades, sujeitos e previsões de controle de práticas de má gestão de resíduos no âmbito europeu, analisar-se-á os mesmos aspectos no que se refere à norma brasileira.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos Brasileira é a política pública que reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações desenvolvidas pelo Governo Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.<sup>116</sup> O gerenciamento de resíduos sólidos é definido conforme artigo 3º inciso X, como sendo:

---

3. Caso considere que o método de tratamento previsto é inaceitável do ponto de vista da protecção do ambiente, designadamente quando esse método não estiver em conformidade com o artigo 13º, a autoridade competente deve recusar a emissão da licença.

4. As licenças que abrangem a incineração ou a co-incineração com valorização energética devem estabelecer como condição que a valorização energética seja realizada com um elevado nível de eficiência energética.

5. Desde que sejam satisfeitos os requisitos do presente artigo, podem ser combinadas numa única licença as licenças concedidas ao abrigo de demais legislação nacional ou comunitária com a licença exigida ao abrigo do n.º 1, se tal evitar a duplicação desnecessária de informações e a repetição de trabalho pelo operador ou pela autoridade competente. UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. acesso em 10 jan. 2022.

<sup>116</sup> A Política Nacional de Resíduos Sólidos Brasileira (PNRS) foi estabelecida pela Lei 12.305, assinada em 02 de agosto de 2010, e regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

Conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos exigido na forma da lei.<sup>117</sup>

Já a gestão integrada de resíduos sólidos é o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social sob a premissa do desenvolvimento sustentável.”<sup>118</sup>

Verifica-se que a PNRS brasileira diferencia a gestão do gerenciamento de resíduos pois ela está relacionada às políticas públicas e envolve a tomada de decisões, metas, diretrizes etc. É de incumbência do Poder Público e seu planejamento se dá considerando aspectos ambientais, sociais, culturais, econômicos, de saúde pública e tecnológicos. Já o gerenciamento de resíduos refere-se à estrutura operacional, ou seja, estaria ligada às responsabilidades dos geradores, considerando as condições de cada realidade, trata-se das ações concretas a serem tomadas nas etapas de gestão de resíduos. Portanto, a gestão conforme a norma brasileira é ampla e envolve o aspecto de gerenciamento.

Inclusive são objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos a gestão integrada de resíduos sólidos conforme artigo 7, inciso VII.

No que tange aos sujeitos legais envolvidos na gestão de resíduos sólidos, socorre-se do artigo 6, VII da PNRS, que dispõe sobre a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Segundo o referido artigo, “são princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.”<sup>119</sup>

Já a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é definida conforme art. 3, XVII, como sendo um:

(...) conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos

---

<sup>117</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

<sup>118</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 994.

<sup>119</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.<sup>120</sup>

Os artigos mencionados evidenciam que apesar de a PNRS esteja voltada à gestão de resíduos, esta observa todo o ciclo de vida dos produtos, a qual possui aspecto preventivo, embora também se ocupe do gerenciamento dos resíduos já produzidos.

O compartilhamento estabelece uma cadeia de responsabilidade, sem ignorar seus elos, isto é, individualiza a responsabilidade e, ao mesmo tempo, não isola essa responsabilidade, integrando-a numa cadeia. Portanto, “a fórmula responsabilidade compartilhada não é artificial, mas decorre da própria estrutura das relações econômicas: desenvolvimento, fabricação, distribuição, importação ou exportação e comercialização do produto, consumo e atividades dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.”<sup>121</sup>

Portanto, a concepção jurídica da responsabilidade compartilhada evita que os integrantes das etapas do ciclo de vida de um produto se enfrentem ou disputem no acatamento ou na denegação de sua responsabilidade jurídica. “O primeiro objetivo da responsabilidade compartilhada é compatibilizar os interesses entre os agentes econômicos e sociais, na gestão empresarial e mercadológica, com os interesses da gestão ambiental, utilizando-se de estratégias sustentáveis.”<sup>122</sup>

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos impõe que todos os participantes, sejam de produção ou consumo de bens geradores de resíduos que, de forma compartilhada, acatem os objetivos de boa gestão e gerenciamento de resíduos conforme a PNRS.

Destaca-se que o artigo 31 da PNRS determina que categorias profissionais sejam abrangidas pela responsabilidade compartilhada: os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Sendo a responsabilidade destes dividida em três pontos:

1. Investimento no desenvolvimento, investimento na fabricação e investimento na colocação de produtos: que sejam aptos ao uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou outra forma de destinação ambientalmente adequada. O investimento deve ser destinado também à fabricação e ao uso de produtos gerando a menor

---

<sup>120</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

<sup>121</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 686.

<sup>122</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 686.

quantidade de resíduos sólidos possível. Não se provando esses dois tipos de investimento, o produto não pode ter sua produção e seu consumo deferidos pela autoridade competente.

2. Divulgação de informações sobre os resíduos sólidos relativos às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus produtos.
3. Recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos sujeitos ao sistema de logística reversa conforme artigo 33.<sup>123</sup>

Nessa etapa, convém mencionar que Maria Alexandra Aragão já alertava quanto à importância da análise do ciclo de vida no que tange à melhor alternativa de gestão:

Só através de análises de ciclo de vida, aplicadas aos processos de valorização ou eliminação viáveis, será possível tomar as decisões ambientalmente mais adequadas e responsáveis, tais estudos deverão dirigir-se à procura da melhor alternativa de gestão, a implementar na melhor localização possível em cada caso concreto.<sup>124</sup>

Vale citar outro dispositivo importante para a gestão de resíduos sólidos, trata-se da logística reversa. A lei brasileira conceitua como " um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para aproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação ambientalmente adequada."<sup>125</sup>

Conforme aponta Paulo Affonso Leme Machado, o sistema de logística reversa propõe a destinação do resíduo e do rejeito à fonte de sua produção ou à cadeia de comercialização, com a finalidade de que haja o reaproveitamento ou destinação adequada ambientalmente, ou seja, aplica-se à responsabilidade "pós consumo".<sup>126</sup>

Portanto, nos moldes dos artigos 33 a 36 da PNRS, o consumidor deve acondicionar e disponibilizar adequadamente os resíduos que gerar, já os comerciantes e distribuidores devem armazenar e devolver os resíduos recolhidos do consumidor, para que os fabricantes e

---

<sup>123</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 688.

<sup>124</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 34.

<sup>125</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

<sup>126</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 688.

importadores possam dar destinação final ambientalmente adequada. Nessa mesma linha, o titular de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos deve estabelecer sistemas de coleta seletiva.

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos: I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; II - estabelecer sistema de coleta seletiva; III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; (...) VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.<sup>127</sup>

A lei brasileira, através do artigo 8, conta com os instrumentos para implementação da política e controle da gestão de resíduos, ao prever: os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos (II), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (XI) e o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos (XV). São instrumentos de tutela e controle administrativo: 1. monitoramento e fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária (V), 2. padrões de qualidade ambiental (XVI), avaliação de impactos ambientais (XVII), o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (XVII), os termos de compromisso e termos de ajustamento de conduta (XVIII).

No Brasil, a gestão de resíduos sólidos deve ser realizada com apoio do controle social conforme artigo 3, inciso VI. Ainda nesse aspecto, é descrito na lei 12.305/2010, artigo 6, inciso X, como um dos princípios da PNRS, o direito da sociedade à informação e ao controle social; ou seja, "é assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização," mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas (artigo 15, parágrafo único).

Conclui-se que a lei brasileira concerne a responsabilidade de forma abrangente, refletindo na concepção de gestão de resíduos através de um sistema que abarca o aspecto preventivo e gerencial da gestão dos resíduos sólidos.

Evidenciou-se que uma das diferenças entre a norma europeia e brasileira quanto ao gerenciamento, é que a primeira não diferencia gestão de gerenciamento. Ainda, a Diretiva

---

<sup>127</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

Quadro Europeia expõe a "gestão" parecida com o gerenciamento brasileiro. A Diretiva é mais restrita quando se analisa a gestão de resíduos. Importante estabelecer um quadro comparativo entre a Diretiva Quadro e a PNRS, conforme os conceitos legais de gestão de resíduos nas normas Europeia e Brasileira:

União Europeia	PNRS
Gestão de resíduos (art. 3, Diretiva n. 2008/98/CE): A recolha, o transporte, a valorização e a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação após encerramento é às medidas tomadas na qualidade de comerciante ou corretor.	Gestão integrada de resíduos sólidos (art. 3,XI) : "conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;"
	Gerenciamento de resíduos sólidos (art. 3, X): "conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei."

Quadro 3 – Comparativo entre a Diretiva Quadro e a PNRS

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto ao controle administrativo sobre gestão de resíduos nas normas Europeia e Brasileira observou-se que apesar de possuírem como objetivo uma abordagem sistêmica, com tutela do ciclo de vida dos produtos, estas não se dispõem como instrumento de controle contra a má gestão dos resíduos. "As responsabilidades relativas ao aspecto preventivo da geração de resíduos não encontram, de forma geral, medidas de caráter vinculativo nessas normas, que abordam o tema mais no sentido de encorajamento do setor produtivo a adotar concepções mais ecológicas de seus produtos."<sup>128</sup>

Conforme estabelecido na PNRS, a gestão integrada de resíduos sólidos é o conjunto de ações realizadas de modo sistêmico, sob a premissa da sustentabilidade e instaurada a partir de um modelo de controle social, viabilizando uma gestão adequada dos resíduos sólidos. Ou seja,

<sup>128</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos.** 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 277.

a gestão de resíduos sólidos no Brasil deve ser realizada com apoio do controle social<sup>129</sup>, conforme expresso no artigo 3, inciso VI: “Controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.”<sup>130</sup>

A gestão dos resíduos não pode ser efetuada no segredo ou na confidencialidade<sup>131</sup>, porque ela interessa a toda sociedade e não somente quem está diretamente envolvido com o "lixo".<sup>132</sup>

Abaixo, destaca-se as diferenças quanto ao controle difuso da gestão de resíduos nas normas europeia e brasileira:

União Europeia	PNRS
<p>Estados-membros devem assegurar que o público em geral tenha a oportunidade de participar na elaboração dos planos de gestão de resíduos e dos programas de prevenção de resíduos, permitindo também o fácil acesso a tais planos depois de já elaborados.</p> <p>Estados-membros se obrigam a garantir que informações relativas às notificações de transferências, quando tais informações não forem confidenciais (por força de lei nacional ou comunitária) sejam publicados nos meios apropriados pelas autoridades competentes.</p>	<p>Gestão integrada com controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.</p> <p>Ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas.</p>

Quadro 4 - Controle difuso da gestão de resíduos:

Fonte: POPE, Kamila.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 277.

<sup>130</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

<sup>131</sup> A Lei 10.650/2003 dispõe que os órgãos e entidades da Administração direta e indireta e fundacional estão obrigados a permitir o acesso público a documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, especialmente as relativas à produção de resíduos sólidos (art. 2, caput, e inciso V). A Lei 12.305/2010, em conjunto com a Lei 6.938/81 (art. 9), inclui como um dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o direito da sociedade à informação e ao controle social (art. 6, X). MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 693.

<sup>132</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 693.

<sup>133</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 279.



Percebe-se que ambos os regimes jurídicos preveem estratégias a fim de garantir a informação e a participação pública na elaboração de planos de gestão e programas de prevenção à produção de resíduos, seja mediante a imposições legais a Estados-membros (UE), seja mediante campanhas publicitárias e audiências/consultas públicas (PNRS).

Porém, se há essa consonância positiva nas normativas brasileira e europeia, há também o aspecto negativo de que as duas não dispõem de instrumentos mais efetivos no processo de prevenção à geração de resíduos. Tal qual exposto acima, as legislações estabelecem apenas ações paliativas e de controle social, sem que se observem medidas mais austeras no desestímulo ao processo de geração em si.

Ponto essencial que precisa ser observado, inspirando-se na norma europeia, a qual pode ser desempenhado em ações através da rede Mercocidades e paradiplomacia, é a prevenção da má gestão de resíduos, sendo que a busca pela boa gestão pleiteia o uso das melhores soluções possíveis.

Conforme a intenção do tópico, após a exposição sobre os conceitos, sujeitos e normativas que regem o controle legal de gestão e gerenciamento no Brasil e na União Europeia, visou-se ampliar o entendimento de possíveis suficiências/insuficiências no âmbito legislativo, a fim de identificar práticas de boa (ou má) gestão em ambos os regimes jurídicos. A seguir, passar-se-á a análise do tema sobre hierarquia legal de gestão de resíduos.

#### 1.4 HIERARQUIA DE GESTÃO DE RESÍDUOS

A existência de hierarquias legais representa alternativas para a gestão de resíduos, ou seja, para que a boa gestão seja alcançada, instrumentos normativos são estabelecidos. A importância da hierarquia de resíduos é evidenciada pela ordem de prioridade de ao menos três opções de gestão, para que não se configure como simples preferência, considerando os impactos ambientais que se pode presumir.

Conforme aponta Ewijk e Stegemann, na Europa, a origem mais provável da hierarquia dos resíduos ocorreu através da inclusão do tema pelo Parlamento Holandês, em 1979, o que originou a “estratégia comunitária para gestão de resíduos” de 1989. Nesse documento, apontava-se que a prevenção seria a melhor opção, já que os resíduos que não puderem ser

evitados deveriam ser reciclados ou reutilizados, e os resíduos que não puderem ser reciclados ou reutilizados devem ser descartados. Portanto, apresenta-se uma hierarquia de resíduos.<sup>134</sup>

Assim, a origem da hierarquia dos resíduos seria resultado da priorização da redução, reciclagem, e reuso de resíduos, tema discutido na década de 80, alcançando com isso popularidade, e considerada como um dos instrumentos fundamentais para alcançar uma gestão sustentável de resíduos.<sup>135</sup> Com as discussões apresentadas, almejava-se evitar o envio de resíduos para aterros sanitários, pois os países industrializados (ou do Norte), enfrentavam na época uma crise de resíduos com inúmeros fatores, como custos, contaminação, e capacidade de gerir, por isso, objetivou-se mudar da "eliminação" para a "hierarquia" de resíduos.

Porém, a ordem de prioridade (hierarquia) só foi introduzida na legislação da União Europeia, em 2008, com a Diretiva Quadro de Resíduos (WFD), na qual distingue a prevenção, preparação para reutilização, reciclagem, recuperação e aterro, nesta ordem de prioridade. Além disso, menciona a redução do uso de recursos como meta política.<sup>136</sup>

Conforme reconhecido por Gharfalkar, a hierarquia de resíduos objetiva contemplar medidas que possam ser aplicadas a materiais antes e/ou depois destes se tornarem resíduos. Por isso, a maioria das regulações sobre resíduos da atualidade contempla a hierarquia de resíduos, observando a ordem de prioridade; prevenção - eliminação como última opção.

---

<sup>134</sup>In Europe, a waste hierarchy was formulated by former scientist and Dutch politician Ad Lansink who proposed it in Dutch Parliament in 1979 (Parto et al., 2007). Subsequently, "A Community Strategy for Waste Management" (EC, 1989) stated that prevention is "the first guideline" while waste that could not be prevented is best recycled or reused, and waste that could not be recycled or reused ought to be disposed, effectively suggesting a three-tier waste hierarchy. Tradução nossa. Cf.: EWIIK, S. Van; STEGEMANN, J. A. *Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput*. In: **Journal of Cleaner Production**, n. 132, 2016, p. 122-128. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614012384>). Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>135</sup>EWIIK, S. Van; STEGEMANN, J. A. *Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput*. In: **Journal of Cleaner Production**, n. 132, 2016, p. 122-128. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614012384>). Acesso em: 24 set. 2021.

<sup>136</sup>The strict priority order was introduced in EU legislation only with the 2008 Waste Framework Directive (WFD) which distinguishes prevention, preparing for reuse, recycling, recovery, and landfill on a preferential scale (EC, 2008). Tradução nossa. Cf.: EWIIK, S. Van; STEGEMANN, J. A. *Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput*. In: **Journal of Cleaner Production**, n. 132, 2016, p. 122-128. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614012384>). Acesso em: 25 set. 2021.

Porém, reconhece-se que este é um ponto controverso,<sup>137</sup> que gera muitas dificuldades de interpretações e implementações.<sup>138</sup>

A Diretiva n. 75/442/CE, no artigo 3, apontava que os Estados-membros deveriam tomar as medidas para promover a prevenção, reciclagem, transformação dos resíduos, assim como outro método que permitisse a reutilização dos resíduos, dentre outros. Portanto, apesar da hierarquia não estar disposta de forma explícita, o dever de reduzir, reutilizar e valorizar os materiais residuais estava presente. Alterou-se a Diretiva n. 75/442/CE através da n. 91/156/CEE, que também não explicitou a hierarquia de resíduos, mas especificou de modo mais claro o dever dos Estados-membros promoverem ações de gestão de resíduos. A resolução 97/C 76/01 de 1997 chamada de Estratégia Comunitária de Gestão de Resíduos, aprovada pelo Conselho Europeu, trouxe a prevenção no aspecto de geração de resíduos e de características perigosas como prioridade a ser atendida. Destacou-se a Estratégia Comunitária, a necessidade de reduzir a quantidade de resíduos, assim como promover o aproveitamento destes através da reutilização, reciclagem, compostagem e recuperação energética. Realça-se o parágrafo 18:

Convida a Comissão a promover e aos Estados-membros e aos operadores económicos a estabelecerem e prosseguirem objectivos quantitativos de natureza indicativa destinados a reduzir de forma significativa a quantidade de resíduos e a obter níveis elevados de reutilização, reciclagem e aproveitamento.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Sobre o tema, Ewijk aponta que a hierarquia de resíduos faz assim três reivindicações diferentes, que se relacionam de diferentes maneiras com a desmaterialização da economia: 1. O desvio do aterro só pode servir à desmaterialização, pois resulta em resíduos sendo recuperados, reciclados ou reutilizados e, portanto, substitui insumos virgens. 2. Reduzir os impactos ambientais também é o objetivo da desmaterialização, mas a hierarquia dos resíduos não corresponde, por definição, a esta promessa. 3. Economizar recursos priorizando a reciclagem, reutilização e recuperação não garante a desmaterialização, pois reduz entradas, mas ainda permite que os fluxos secundários cresçam sem restrições. Ou seja, com base no exposto, conclui-se que os objetivos da hierarquia coincidem em grande parte com os da desmaterialização, mas também que a validade da hierarquia em relação a alguns desses objetivos é discutível. Apenas a alegação de desvio do aterro é difícil de negar. A recuperação por incineração reduz o aterro a cinzas, a reciclagem reduz o aterro apenas a resíduos de processamento, reutilização impede que todo o produto acabe em aterros sanitários, exceto reparação de resíduos e a prevenção da geração de resíduos evita logicamente aterro completamente. Cf.: EWIIK, S. Van; STEGEMANN, J. A. *Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput*. In: **Journal of Cleaner Production**, n. 132, 2016, p. 122-128. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614012384>. Acesso em: 22 dez. 2021.

<sup>138</sup> GHARFALKAR, Mangesh et al. *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*. In: **Waste Management**, n. 39, 2005, pp. 305-313. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/272815598\\_Analysis\\_of\\_waste\\_hierarchy\\_in\\_the\\_European\\_waste\\_directive\\_200898EC](https://www.researchgate.net/publication/272815598_Analysis_of_waste_hierarchy_in_the_European_waste_directive_200898EC). Acesso em: 22 dez. 2021.

<sup>139</sup> UE, União Europeia. **Resolução do Conselho de 24 de Fevereiro de 1997 relativa a uma estratégia comunitária de gestão de resíduos**. Jornal Oficial n° C 076 de 11/03/1997 p. 0001 - 0004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31997Y0311%2801%29>. Acesso em: 23 dez. 2021.

A Diretiva n. 2006/12/CE<sup>140</sup>, relativa aos resíduos, emendou a Diretiva n. 75/442/CE, porém com poucas mudanças, mas destacou a preocupação para com o ciclo de vida dos produtos. Apenas a Diretiva n. 2008/98/CE, trouxe a hierarquia de resíduos:

Art. 4: A hierarquia dos resíduos a seguir apresentada é aplicável enquanto princípio geral da legislação e da política de prevenção e gestão de resíduos: a) Prevenção e redução; b) Preparação para a reutilização; c) Reciclagem; d) Outros tipos de valorização, por exemplo a valorização energética; e) Eliminação. (...) <sup>141</sup>

Portanto, a Diretiva citada estabelece a hierarquia de resíduos e dispõe que esta aplica-se como um princípio geral da lei e um instrumento na prevenção de resíduos. Importante destacar que através do art. 4, da Diretiva n. 2008/98/CE, encontra-se presente a chamada "hierarquia apriorística"<sup>142</sup>, ou seja, deve ser seguida pelos Estados-membros na gestão dos resíduos, mas se após observância do ciclo de vida for constatado vantagem na alteração da hierarquia proposta pela Diretiva, a modificação pode ser realizada. Observa-se o artigo citado:

Quando aplicarem a hierarquia dos resíduos referida no n.1, os Estados-Membros tomam medidas para incentivar as opções conducentes aos melhores resultados ambientais globais. Para tal, pode ser necessário estabelecer fluxos de resíduos específicos que se afastem da hierarquia caso isso se justifique pela aplicação do conceito de ciclo de vida aos impactos globais da geração e gestão desses resíduos.<sup>143</sup>

Ressalta-se que em caso de alteração da ordem de hierarquia de resíduos, deve-se observar o disposto no artigo 13 da Diretiva 2008/98/CE, a qual aponta que os Estados-Membros devem tomar medidas necessárias para assegurar que a gestão de resíduos seja efetuada sem colocar em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**. De 5 de Abril de 2006. Relativa aos resíduos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0012&from=PL>. Acesso em: 23 dez. 2021.

<sup>141</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20180705&from=EN>. acesso em: 27 dez. 2021.

<sup>142</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 34 - 35.

<sup>143</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>144</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Conclui-se que as normas europeias definem a hierarquia dos resíduos em todos os seus níveis, e mesmo assim, são sujeitas a críticas.<sup>145</sup> Dentre elas, julga-se que na descrição sobre medidas de reutilização e valorização, definidas na Diretiva, não constam como níveis de hierarquia dos resíduos. Também se avalia criticamente a definição de prevenção, na qual é entendida como uma medida para reduzir a quantidade de resíduos, ou seja, este não seria propriamente a prevenção de resíduos. O disposto consta no item 12 da Diretiva:

12. Prevenção, as medidas tomadas antes de uma substância, material ou produto se ter transformado em resíduo, destinadas a reduzir: a) A quantidade de resíduos, designadamente através da reutilização de produtos ou do prolongamento do tempo de vida dos produtos; b) Os impactos adversos no ambiente e na saúde humana resultantes dos resíduos gerados; ou c) O teor de substâncias perigosas presentes nos materiais e nos produtos.<sup>146</sup>

Quanto à reciclagem, a Diretiva aponta:

16. «Reciclagem», qualquer operação de valorização através da qual os materiais constituintes dos resíduos são novamente transformados em produtos, materiais ou substâncias para o seu fim original ou para outros fins. Inclui o reprocessamento de materiais orgânicos, mas não inclui a valorização energética nem o reprocessamento em materiais que devam ser utilizados como combustível ou em operações de enchimento;

Nesse ponto, Gharfalkar salienta que a Diretiva deveria usar a expressão reprocessamento em vez de reciclagem, pois, embora esta seja um tipo de reprocessamento, não engloba todas as possibilidades. Já a expressão reprocessamento, se refere à *upcycling* (reprocessamento de resíduos para utilização em produtos de valor superior, de uso ou na qualidade), reciclagem (reprocessamento de resíduos para utilização no mesmo tipo de produto antes do seu consumo, mantendo as suas características técnicas) e *downcycling* (reprocessamento de resíduos para utilização em produtos de menor valor, uso ou qualidade).<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> De acordo com Gharfalkar, a crítica quanto à reutilização ocorre pois este está descrito como uma medida de prevenção, o que deveria ser descrito após o nível de preparação para reutilização. O autor ainda critica a reutilização pois esta deveria ser incluída na hierarquia de resíduos de forma autônoma, sendo aplicada tanto para não resíduos como para resíduos. GHARFALKAR, Mangesh et al. *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*. In: *Waste Management*, n. 39, 2005. pp. 305-313. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/272815598\\_Analysis\\_of\\_waste\\_hierarchy\\_in\\_the\\_European\\_waste\\_directive\\_200898EC](https://www.researchgate.net/publication/272815598_Analysis_of_waste_hierarchy_in_the_European_waste_directive_200898EC). Acesso em: 5 de jan 2022.

<sup>146</sup> UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008 , relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>147</sup> GHARFALKAR, Mangesh et al. *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*. In: *Waste Management*, n. 39, 2005. pp. 305-313. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/272815598\\_Analysis\\_of\\_waste\\_hierarchy\\_in\\_the\\_European\\_waste\\_directive\\_200898EC](https://www.researchgate.net/publication/272815598_Analysis_of_waste_hierarchy_in_the_European_waste_directive_200898EC). Acesso em: 6 jan. 2022.

De acordo com Gharfalkar, as críticas expostas são importantes, pois é necessário reflexão quanto aos impactos que estas causam quando se reduz a efetividade da hierarquia dos resíduos, um importante instrumento para garantir e melhorar a eficiência da utilização dos recursos naturais.<sup>148</sup>

Porém, menciona-se que a hierarquia de resíduos é indispensável, visto que para se chegar à "desmaterialização" dos resíduos, o trajeto pode ser alterado/desvirtuado pela forma como a ordem de prioridade é implementada, com questões como: em que condições é permitido passar de um prática de gestão de resíduos prioritária para uma mais baixa? Assim, a hierarquia é importante uma vez que descreve quais práticas primeiro precisam ser esgotadas antes de opções mais baixas tornarem-se interessantes. O papel da hierarquia é garantir que a ordem prioritária na prevenção de resíduos seja observada.<sup>149</sup>

Sobre a hierarquização e a distinção entre operações que viabilizam uma adequada destinação aos resíduos, faz-se necessário ainda ampliar o entendimento referente à valorização e à eliminação.

De acordo com a hierarquia das operações de gestão de resíduos, a valorização tem predominância, em princípio, sobre a eliminação. Todavia, a valorização não está isenta de problemas. As operações de valorização e eliminação, são diferentes, com encargos bem maiores para este último, por isso alguns operadores de resíduos tentam "camuflar" operações que seriam de eliminação, como sendo de valorização. Porém, deveras tão complexa a questão que algumas vezes dúvidas surgem quanto à natureza de certas operações<sup>150</sup>, gerando dificuldades práticas para autoridades e para gestores de resíduos.<sup>151</sup>

Para clarificar o tema, Alexandra Aragão distingue valorização de eliminação e aponta que se a operação objetiva subtrair uma substância ao ciclo econômico dos materiais, será uma operação de eliminação. Por sua vez, será de valorização caso destine-se a manter a substância no mesmo ciclo econômico. Agora, se causarem mais danos ambientais ou para a saúde pública, uma operação de valorização significa que está equivocada, sendo na realidade uma operação

---

<sup>148</sup> GHARFALKAR, Mangesh et al. *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*. In: *Waste Management*, n. 39, 2005. pp. 305-313. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/272815598\\_Analysis\\_of\\_waste\\_hierarchy\\_in\\_the\\_European\\_waste\\_directive\\_200898EC](https://www.researchgate.net/publication/272815598_Analysis_of_waste_hierarchy_in_the_European_waste_directive_200898EC). Acesso em: 14 jan. 2022.

<sup>149</sup> EWIJK, S. Van; STEGEMANN, J. A. *Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput*. In: *Journal of Cleaner Production*, n. 132, 2016, p. 122-128. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614012384>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>150</sup> Como exemplo, cita-se o atulhamento de uma mina abandonada, com gravilha restante da extração dos blocos rochosos de uma pedra de granito; é operação de valorização ou eliminação? ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Direito dos Resíduos*. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 36.

<sup>151</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Direito dos Resíduos*. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 36.

de natureza que demande a eliminação.<sup>152</sup> A Diretiva Quadro define "eliminação" no artigo 3, como "qualquer operação que não seja de valorização, mesmo que tenha como consequência secundária a recuperação de substâncias ou de energia." A valorização também é definida pelo artigo 3 como sendo qualquer operação onde o resultado final transforme o resíduo em um fim útil. Portanto, valorização e eliminação são conceitos diferentes que fazem parte das possibilidades de tratamento de resíduos.

A hierarquia de resíduos é importante, pois além de permitir a escolha pela melhor opção de gestão, é elemento para a existência de uma gestão sustentável (ecológica e social). Inclusive a Diretiva Quadro de resíduos estabelece, no artigo 28, 3, d e 16, critérios para identificação dos locais para instalações de eliminação e valorização, devendo ser elaborado pelas autoridades competentes dos Estados-membros, o que se configura como um elemento importante para garantir a autossuficiência aos Estados-Membros.

Após a abordagem da hierarquia em nível da União Europeia, passa-se à análise do tema em âmbito brasileiro, com finalidade de comparar as duas normas, e demonstrar que a hierarquia é uma estratégia sólida para evitar o aterro e superar a crise de resíduos, priorizando-se à valorização, em vez da eliminação.

A hierarquia de resíduos tem por finalidade identificar (e/ou melhorar) as estratégias na gestão de resíduos. Por isso o objetivo da hierarquia de resíduos é retirar o máximo dos produtos e gerar a menor quantidade possível de resíduos. Portanto, a hierarquia espelha as etapas de gerenciamento pelos quais um produto deve passar, levando em consideração o ciclo de vida, em síntese, a hierarquia dos resíduos indica uma ordem de preferência de ações para reduzir e gerenciar os resíduos.

A Lei nº 12.305/2010, responsável por instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelece nas disposições preliminares dispostas no artigo 9 uma classificação de prioridade dos resíduos sólidos quanto a sua gestão e gerenciamento. "Ordem diz respeito à estrutura, à organização; é prioridade estabelecer uma relação com outras pessoas ou coisas, apontando quem está em primeiro lugar. O art. 9 coloca em primeiro lugar a não geração de resíduos. É uma ordem com força legal".<sup>153</sup>

Portanto, a ordem de prioridade que institui a hierarquia de resíduos foi disposta pela norma brasileira, a qual perpassa pelas etapas (Art. 7º, II):

1. não geração;

---

<sup>152</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003, p. 37.

<sup>153</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 667.

2. redução;
3. reutilização;
4. reciclagem;
5. tratamento dos resíduos sólidos;
6. disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

Ainda no artigo 7, como objetivos da PNRS ligados à hierarquia de resíduos, encontra-se no inciso V a redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; e no inciso VI, o incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados.<sup>154</sup>

A norma brasileira abarca, no artigo 3, inciso VII, a destinação final ambientalmente adequada, o que integra operações de valorização e eliminação, contanto que normas específicas de operação sejam observadas, portanto, não há distinção entre operações de valorização e eliminação de resíduos. A lei conceitua a reciclagem como a reutilização de resíduos conforme artigo 3, inciso XIV: “Reciclagem: processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos.”

Já a reutilização é definida no artigo 3, inciso XVIII, como um “processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química.”

A disposição final ambientalmente adequada está conceituada no artigo 3, inciso VIII, como a “distribuição ordenada de rejeitos em aterros”, destaca-se neste ponto que a lei brasileira não contempla a incineração de resíduos.

Outro ponto importante quanto à hierarquia dos resíduos está nos artigos 17<sup>155</sup> e 19 da lei 12.305/2010, os quais dispõem sobre o conteúdo mínimo dos planos estaduais e municipais na gestão integrada de resíduos sólidos. Os planos devem identificar as áreas e zonas mais favoráveis para a localização da disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor e o zoneamento ambiental se houver (artigo 19, II). Além disso, os

---

<sup>154</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

<sup>155</sup> Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo: I - diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais; II - proposição de cenários; III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; (...)



planos municipais devem considerar a possibilidade de que sejam efetuadas parcerias com outros municípios, a partir de critérios como proximidade dos locais de interesse e as formas de prevenção dos riscos ambientais, para implantar soluções consorciadas ou compartilhadas (artigo 19, III). Destaca-se que a Lei 12.305/2010 não define qualquer critério ou limites para a escolha da localização para valorização e/ou eliminação de resíduos no Brasil.

Duas espécies de responsabilidade, conforme o artigo 10, são estabelecidas pela PNRS. A primeira, de incumbência do Distrito Federal e dos Municípios, é determinada a partir do território no qual os resíduos sólidos gerados; já a segunda é imposta ao gestor responsável pelo gerenciamento dos resíduos. Neste momento, o objetivo da análise recai sobre a primeira das espécies. É de responsabilidade dos Municípios promover uma gestão integrada dos resíduos sólidos, ou seja, implementar ações de controle social voltadas para uma adequada gestão dos resíduos, tendo em vista aspectos políticos, econômicos, ambientais, culturais e sociais, sob a premissa de alcançar o desenvolvimento sustentável. Assim, cabe aos Municípios a incumbência de elaborar planos municipais de gestão integrada, conforme previsto no artigo 18. O artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, determina que os Municípios devem organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. A PNRS determina ainda que os planos municipais indiquem os meios que serão utilizados para controle e fiscalização, no âmbito local, dos processos de implementação e operacionalização dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos, conforme disposto no artigo 20. Desse modo, verificado o mau funcionamento, ou a inexistência, desse serviço público acarreta-se a responsabilidade civil, penal e administrativa aos prefeitos municipais e aos vereadores integrantes das Câmaras Municipais.<sup>156</sup>

Por fim, para encerrar o tema, importa sistematizar as diferenças entre a hierarquia legal de gestão de resíduos nas normas da União Europeia e Brasileira:

---

<sup>156</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 685.

<b>União Europeia</b>	<b>PNRS</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prevenção e redução,</li> <li>2. Preparação para a reutilização,</li> <li>3. Reciclagem,</li> <li>4. Outros tipos de valorização,</li> <li>5. Eliminação,</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não geração,</li> <li>2. Redução,</li> <li>3. Reutilização,</li> <li>4. Reciclagem,</li> <li>5. Tratamento dos resíduos sólidos,</li> <li>6. Disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.</li> </ol>

Quadro 5 – Hierarquia na gestão de resíduos das normas da UE e Brasileira

Fonte: Elaborado pela autora.

Observou-se que a norma brasileira não contempla os termos valorização e eliminação, o que provoca uma exclusão de algumas operações de gestão de resíduos, diferente da norma europeia, que define valorização e eliminação como operações diferentes e que trazem possibilidades de tratamento de resíduos importantes. O legislador na União Europeia tem harmonizado na Diretiva Quadro os critérios que lhe permitirão evidenciar quando deixa ser necessária a eliminação de um resíduo para a sua reinserção no ciclo econômico.

De forma sistematizada expõe-se as diferenças:

	<b>União Europeia</b>	<b>PNRS</b>
<b>VALORIZAÇÃO</b>	<p>Toda operação que faça com que os resíduos depois de transformados tenham uma finalidade útil.</p> <p>Operações listadas no anexo II da Diretiva Quadro.</p>	<p>Não define valorização de forma geral.</p> <p>Destinação final: 1. reutilização, 2. reciclagem.</p>
<b>ELIMINAÇÃO</b>	<p>Toda operação que não faça com que os resíduos após sua transformação, resultem em fim útil, mesmo se houver consequências secundárias de recuperação de substâncias ou energia.</p> <p>Operações listadas no Anexo I da Diretiva Quadro.</p>	<p>Não define eliminação de forma geral.</p> <p>Destinação final: disposição final em aterros sanitários.</p>

Quadro 6 – Classificação da eliminação ou reinserção dos resíduos

Fonte: Elaborado pela autora.

Destarte, demonstrou-se que não há um entendimento harmonizado quanto à valorização e eliminação, o que gera à normativa brasileira dúvidas e dificuldades para

autoridades e gestores de resíduos quanto às operações e seu enquadramento. O cumprimento de uma hierarquia de resíduos é fator essencial para uma gestão mais eficiente.

Observou-se ainda que a Diretiva Quadro de resíduos contempla, como conteúdo mínimo dos planos da gestão de resíduos que devem ser feitos pelas autoridades competentes dos Estados-membros, os critérios de localização para identificação dos locais das futuras instalações, para eliminação ou valorização de resíduos (artigo 28, 3, "d").

Trata-se, pois, dos princípios da autossuficiência e da proximidade que estabelecem à União Europeia e os Estados-membros a adotarem todas as medidas necessárias para que se tornem autossuficientes quanto à gestão de resíduos dentro dos seus territórios, conforme artigo 16.<sup>157</sup> Portanto, a norma da UE é avançada comparando-se aos demais instrumentos expostos, pois referencia-se diretamente ao princípio da autossuficiência.

Conclui-se, apesar de tudo, que as normas europeia e brasileira avançaram no tema, pois a princípio a hierarquia tem um grande potencial para a formulação de políticas, porque fornece uma mensagem clara sobre o que precisa ser feito primeiro. Dessa forma, em vez de rejeitar categoricamente o aterro, a hierarquia de resíduos afirma que outras opções são melhores do que o aterro.<sup>158</sup>

Por fim, importa mencionar que limitações da hierarquia decorrem de várias questões, incluindo os poderes limitados dos gestores de resíduos em relação à prevenção, assim como a falta de orientação para a implementação da hierarquia e seu uso para a tomada de decisões em diferentes setores.<sup>159</sup> Por isso, a autossuficiência é elemento fundamental para a questão e deve ser considerada no enfrentamento do tema em âmbito da paradiplomacia, a qual desenvolver-se-á no próximo capítulo.

---

<sup>157</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 294-295.

<sup>158</sup> EWIJK, S. Van; STEGEMANN, J. A. *Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput*. In: **Journal of Cleaner Production**, n. 132, 2016, p. 122-128. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614012384>). Acesso em: 5 jan. 2022.

<sup>159</sup> EWIJK, S. Van; STEGEMANN, J. A. *Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput*. In: **Journal of Cleaner Production**, n. 132, 2016, p. 122-128. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614012384>). Acesso em: 5 jan. 2022.

## 1.5 A JUSTIÇA ECOLÓGICA E A PARADIPLOMACIA

Neste tópico, pretende-se analisar a Justiça Ecológica como um importante meio para o desfecho da crise de resíduos, trazendo com seus modelos ideais propostas aptas a auxiliar na proteção e conservação natural, inclusive visando a possibilidade de atuação no âmbito não estatal e mediado pelas relações paradiplomáticas e das Mercocidades. A análise, embora se proponha a buscar elementos históricos e conceituais sobre a Justiça Ecológica e seus pressupostos teóricos, não pretende esgotar o tema, dada sua complexidade. Contudo, pretende oferecer uma reflexão sobre como se efetivou a superação da lógica mecanicista no âmbito da justiça ambiental. Como referencial teórico utilizar-se-á François Ost em diálogo com outros autores. Justifica-se a escolha por Ost, pois a justiça ecológica é um campo em construção<sup>160</sup> e que coloca a natureza como sujeito, assegurando sua sobrevivência. Ost aponta para a necessidade de “inventar práticas concertadas, públicas, privadas ou associativas, para dar corpo a outro modelo de desenvolvimento.”<sup>161</sup> Para o autor, falta imaginar um estatuto jurídico do meio que esteja à altura do paradigma ecológico, marcado pelas ideias de globalidade, observando a relação homem - natureza.<sup>162</sup> É através dessa perspectiva de justiça que Ost “desenha” um direito intergeracional, o qual servirá de base para este capítulo. Quanto à justiça ecológica, por serem múltiplas as fundamentações e viabilidades, pode-se iniciar pelo compromisso temporal do homem com as gerações futuras, ou seja, o dever de controlar o desperdício e a destruição ambiental como forma de garantir às gerações futuras qualidade de vida.<sup>163</sup>

Inicia-se o tópico expondo a sociedade antropocêntrica em um emblemático caso descrito por Ost, na qual, em 1972, o conselho municipal de Los Angeles decide plantar novecentas árvores de plástico ao longo das principais avenidas da cidade, revelando, na época, a ânsia por “plastificar” qualquer coisa, de expor que o “novo” é melhor.<sup>164</sup> O fato indica o tipo de relação que se estabeleceu com a natureza; o substituto<sup>165</sup> para que seja “mais cômodo e

---

<sup>160</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995.

<sup>161</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995, p. 395.

<sup>162</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995, p. 351.

<sup>163</sup> GUDYNAS, Eduardo. *Derechos de la Naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales*. Lima: Claes, 2014, p. 140-143.

<sup>164</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995, p. 27.

<sup>165</sup> Ost argumenta que o fato teria duas justificativas: seja porque o homem urbano raramente está em contato com a natureza, ou porque a natureza está tão degradada que ele precisa substituí-la por miragens. Porém, a natureza está doente e, embora doente, ela existe; mas até quando? Responder a esta questão leva a refletir sobre

menos dispendioso”.<sup>166</sup> O ocorrido revela como a sociedade destituiu a natureza de uma condição de igualdade em relação ao homem para atribuir-lhe o status de mais um produto. E não apenas a natureza foi submetida a uma condição de desigualdade: embora evidenciado que na sociedade de risco<sup>167</sup> as ameaças típicas da segunda modernidade são “democráticas”, ou seja, atingem indiscriminadamente todas as populações de todos os países, não obstante os riscos de graves consequências serem globais, eles não afetam de modo equitativo todos os países: as nações mais vulneráveis sofrem os efeitos mais nefastos.

Por outro lado, a crise ambiental impõe ao Estado de Direito o reconhecimento do meio ambiente enquanto um macrobem fundamental à vida do ser humano<sup>168</sup>, inserindo entre as funções governamentais a proteção ambiental:

Princípio 1. O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida de dignidade e de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presente e as futuras.<sup>169</sup>

Além disso, determina em sua segunda “proclamação” que: “a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos”.<sup>170</sup> A partir desse cenário, o meio ambiente passa a ser visto como um bem que precisa ser tutelado por esferas institucionais.

Para OST, o início dos anos setenta marca também o nascimento do direito ambiental, ao menos na esfera administrativa. Segundo o autor:

(...) a partir de então o poder público entendia gerar a natureza, com vista a assegurar uma proteção que a propriedade e o mercado se tinham revelado incapazes de

---

o tipo de relação que estabelecemos com a natureza, incluindo nossa própria natureza. OST, François. **A Natureza à margem da lei**: A Ecologia à prova do Direito. Instituto Piaget, 1995, p. 30.

<sup>166</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei**: A Ecologia à prova do Direito. Instituto Piaget, 1995, p. 29.

<sup>167</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: 34, 2010.

<sup>168</sup> O grande marco desse reconhecimento surge com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo no ano de 1972, na qual vislumbra-se o reconhecimento do direito fundamental do ser humano a um meio ambiente equilibrado. LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 49.

<sup>169</sup> ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/posgraduacao/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%A2ncia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>170</sup> ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/posgraduacao/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%A2ncia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

assegurar por si próprios. Não que desaparecessem fundamentos liberais da economia; é, antes, de compromisso que se tratará agora, devendo os motores econômicos privados acomodar-se a uma determinada regulação administrativa.<sup>171</sup>

Entretanto, o tratamento das questões ambientais conforme o entendimento que o próprio Direito Ambiental consolidou com o passar dos anos, exigia um olhar interdisciplinar que extrapolasse meros aspectos jurídico-normativos e de jurisdição para se constituir por meio do diálogo com outras fontes detentoras de conhecimento: biológico, econômico, filosófico, político e principalmente, ecológico - tal qual veremos adiante. O rompimento com paradigmas, dualismos, valores culturais e morais, já calcificados em uma sociedade antropocêntrica, consumista e utilitarista, exigiu - e exige - uma revisão não apenas das leis que deveriam coibir práticas nocivas ao meio ambiente, mas da própria sociedade que as pratica.

Nesse sentido, importa estabelecer inicialmente as diferenças entre justiça ecológica e justiça ambiental. A partir de Marco Aparício temos:

Se transferirmos a reflexão para o plano jurídico, o teto da proteção ambiental, e os termos da ponderação com outros interesses ou direitos, se modificam substancialmente conforme falamos de justiça ambiental ou, ao invés, de justiça ecológica. Em todo caso, também se pode argumentar que uma noção ampla de justiça ambiental, sem descuidar de sua visão social e antropocêntrica, está bastante próxima, embora não antes de alcançá-la, daquela de justiça ecológica.<sup>172</sup>

Retirar a primazia do enfoque social de qualquer abordagem jurídica, independente do entendimento aplicado ao termo “social”, pode, num primeiro momento, causar certo estranhamento. Contudo, não se trata mais de uma justiça apta a mediar a relação entre homens no meio ambiente, mas sim entre os homens e os componentes ecológicos.<sup>173</sup>

Portanto, o objetivo da Justiça Ecológica é estabelecer uma nova relação entre meio ambiente e os seres humanos, que se fundamenta na solidariedade e orientada pelos princípios da sustentabilidade.<sup>174</sup> Para Leonardo Boff, a justiça ecológica significa uma dívida de justiça

---

<sup>171</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995, p. 119.

<sup>172</sup> *Si trasladamos la reflexión al plano jurídico, el techo de la protección ambiental, y los términos de la ponderación con otros intereses o derechos, se modifican sustancialmente en función de si hablamos de justicia ambiental o, en cambio, de justicia ecológica. De todas formas, se puede también defender que una noción amplia de justicia ambiental, sin dejar de lado su visión social y antropocéntrica, se acerca bastante, aunque no hasta alcanzarla, a la de justicia ecológica.* Tradução nossa. Cf.: WILHELMI, Marco Aparício. **Hacia una justicia social, cultural y ecológica: el reto del Buen Vivir en las constituciones de Ecuador y Bolivia**. Meritum, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 279-311, Jan./Jun., 2013, p. 289.

<sup>173</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 29.

<sup>174</sup> A justiça ecológica pressupõe que cada pessoa tem o direito de usufruir da sua própria vida. Em segundo, que todas as formas de vida são mutuamente dependentes. BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 114-115.

que o homem tem com a Terra, que não pode ser usada sem que as injustiças sejam reparadas. Portanto, a Justiça Ecológica sugere uma nova consciência planetária para uma reconversão da dívida humana com a Terra.<sup>175</sup>

Assim a justiça ecológica configurou-se por um novo paradigma ambientalista, difundindo a concepção de proteção ambiental calcada em um preservacionismo subjetivo, em ponderação dos recursos naturais.<sup>176</sup> Elege uma perspectiva dialógica e ecocêntrica, fundamentada no viés biocêntrico, priorizando a ética e a proteção de forma integral e conjunta do ecossistema. A justiça ambiental, por sua vez, aproxima-se do modelo antropocentrismo.

Inequívoca a vulnerabilidade dos recursos ambientais decorrente da exploração “depredatória” que marca o antropocentrismo, expondo a fragilidade dos ecossistemas globais. Destarte, basilar o emprego da Justiça Ecológica como meio teórico e prático de resolução de questões que envolvam o meio ambiente, sendo “necessário colocar o desenvolvimento dentro de limites que protejam a natureza, sob pena de em certo momento ter-se que abrir mão de benefícios alcançados com o progresso e que hoje já fazem parte dos hábitos da maior parte da população.”<sup>177</sup>

Por isso, a Justiça Ecológica buscará revisar todo o solo epistemológico para fomentar e fundamentar novas abordagens à questão ambiental. A própria rejeição à nomenclatura “Justiça Ambiental” entrou no rol dessas considerações<sup>178</sup>.

A justiça ecológica, ao focar nas relações ecológicas, reconhece não apenas as complexidades do mundo natural, mas, também, que os humanos são parte desse mundo. Talvez as diferenças conceituais entre as terminologias “ambiental” e “ecológico” desapareçam com o tempo, porém, enquanto as sociedades humanas não superarem o paradigma mecanicista com a adoção de uma visão de mundo mais holística e sistêmica, aceitando a comunidade de humanos e o mundo natural como partes desse “ambiente”, convém manter as distinções entre as abordagens de justiça ambiental (antropocêntrica e liberal) e de justiça ecológica (ecocêntrica).<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> BOFF, Leonardo. **Ética da Vida: a nova centralidade**. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 35-38.

<sup>176</sup> BAXTER, Brian. *A Theory of Ecological Justice*. New York: Routledge, 2005, p.100.

<sup>177</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 246.

<sup>178</sup> O termo “ambiente” ainda estaria pautado numa tradição antropocêntrica que reduziria a natureza, na relação homem-natureza, a mero cenário [ambiente] no qual o homem reina enquanto protagonista absoluto. Uma justiça auto referida como “ecológica” assumiria um posicionamento mais evidente em relação a seu compromisso com as novas aspirações do Direito Ambiental - o prefixo “eco” do termo “ecologia”, cuja origem remete à palavra grega *oikos*, traduz-se por “casa” ou “lugar onde se vive”.

<sup>179</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 159.

Na antiguidade, a Terra era um presente de Deus à humanidade, aspecto que foi substituído pela visão legal mecanicista.<sup>180</sup> Conforme Ost, os juristas ocidentais modernos, na contemplação de propriedades privadas, estabeleceram como um conceito legal de extrema importância:

A partir do século XVI, o indivíduo torna-se o centro do mundo. O sistema jurídico não podia ficar à margem desta evolução; também ele iria conhecer sua revolução. (...) Prerrogativa do indivíduo soberano, que se produzirá pouco a pouco o direito, e já não mais como uso comum. (...) Também aqui há um universo que é abalado: à ordem antiga do mundo, decalcada sobre uma harmonia ecológica conforme os desígnios de Deus, mas em breve assimilada pelas injustiças de uma sociedade (...).<sup>181</sup>

Ou seja, o Direito passa a ser produzido pelo direito subjetivo do indivíduo soberano, com isso, a sociedade ganha uma lógica dinâmica na qual em seu centro está o direito de propriedade individual, e o direito mecanicista impõe a ocupação dos espaços naturais pela propriedade individual. O paradigma mecanicista foi também estendido ao direito internacional, simplificando-o a um sistema de Estados-Nação, que são independentes. Assim, os princípios organizacionais do Direito ocidental moderno foram calcados em: propriedade individual e soberania estatal.<sup>182</sup>

Portanto, o direito mecanicista também tem negado a natureza<sup>183</sup>, e o jovem direito do ambiente tem que se desenvolver "sob auspícios pelo menos contraditórios."<sup>184</sup>

A dinâmica se aplica também ao direito internacional com o surgimento da *soft law*, um direito de cumprimento voluntário, o qual sua "plasticidade apresenta semelhanças intrigantes com o direito colonial, cuja aplicação dependia mais da vontade do colonizador do que de qualquer outra coisa."<sup>185</sup>

Assim, o Direito, no paradigma mecanicista, muda as relações estabelecidas até então com a propriedade privada, um conceito fundamental, sendo regulado pelo Estado. Uma boa

---

<sup>180</sup> O paradigma mecanicista tem origem há aproximadamente 500 anos, na qual substitui-se a visão de mundo típica da antiguidade e idade média como organismo vivo, pela concepção de que o planeta é como uma máquina. A concepção teria surgido devido as revoluções científicas que inauguraram a modernidade ocidental. CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *The Ecology of Law: toward a legal system in tune with nature and community*. BK Publishers, 2015.

<sup>181</sup> OST, François. *A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito*. Instituto Piaget, 1995, p. 58.

<sup>182</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 93.

<sup>183</sup> François Ost explica com riqueza de detalhes a origem deste Direito mecanicista que nega a natureza, e justifica sua apropriação e exploração.

<sup>184</sup> OST, François. *A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito*. Instituto Piaget, 1995, p. 123.

<sup>185</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa, MENESES, Maria Paula (org). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 49.



parte das fraquezas que não o deixarão de afetar tem aqui sua explicação: são adotados uma quantidade enorme de textos, desde cartas da natureza a outras declarações, até as centenas de leis e tratados, resoluções, regulamentos, circulares, diretivas administrativas, a natureza agora é dividida, administrada e contabilizada. "Mas será, por isso, verdadeiramente respeitada?".<sup>186</sup>

Outros autores, como David Schlosberg e Klaus Bosselmann formulam, em suas teorias de uma Justiça Ecológica, os pressupostos basilares que orientam a revisão da abordagem jurídica. Por meio de conceitos como abrangência, enquadramento espacial e referencial temporal, por exemplo, criaram-se novas premissas para a atuação jurídica, tais como: (a) o reconhecimento de que os problemas socioecológicos afetam não só os seres humanos, mas também, seres não humanos, (b) a ampliação do seu poder de atuação para além dos limites da jurisdição estatal, ou seja, transfronteiriços, (c) e comprometimento expandido do seu marco temporal de modo a reafirmar o compromisso das gerações atuais com as futuras gerações.<sup>187</sup>

Muito embora a abordagem da "justiça ambiental" possa parecer, a princípio, adequada para lidar com os problemas atuais da crise socioecológica, especialmente quando relacionados ao problema da transferência transfronteiriça de resíduos (já que trabalha com o eixo da justiça intrageracional), uma análise mais detida demonstra, entretanto, a insuficiência da abordagem. Isso porque grande parte dos problemas socioecológicos contemporâneos desrespeitam não só as fronteiras estatais, mas, também, as fronteiras temporais e aquelas existentes entre os seres humanos e não humanos.<sup>188</sup>

A perspectiva assumida pela justiça ecológica está também fortemente atrelada à corrente ética, denominada de ecologia profunda, "que influenciou diversos movimentos sociais de caráter eminentemente ambientalista bem como diversos acadêmicos e teóricos de diversas áreas do conhecimento humano"<sup>189</sup>, e procurou identificar os contextos que fomentaram a degradação e exploração dos bens ambientais<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995, p. 123.

<sup>187</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 153-154.

<sup>188</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 158.

<sup>189</sup> RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p.68.

<sup>190</sup> Basta uma breve retomada de notórios marcos do pensamento ocidental, como o relato bíblico "Que este [o homem] domine sobre os peixes do mar, sobre as aves do céu, sobre o gado e sobre toda a terra", o sofisma de Protágoras (481-411 a. C.) "o homem é a medida de todas as coisas", a máxima cunhada por Francis Bacon (1561-1626) "Saber é poder", os princípios utilitaristas de Jeremy Bentham (1748-1832) e John Stuart Mill (1806-1873), a consolidação do capitalismo como sistema econômico dominante no mundo contemporâneo e o

Segundo OST, a origem da crise ambiental está na própria dicotomia homem-natureza que, por sua vez, origina-se, tal como revelam os exemplos supracitados, na própria aptidão humana da representação conforme a sua vontade.

Como qualquer outra espécie natural, o homem, pesa sobre os ecossistemas que o abrigam; como qualquer outro ser vivo, o homem retira recursos para segurar a sua sobrevivência e rejeita matérias usadas. Além disso, ao contrário das outras espécies, o homem simboliza; não se contentando nunca em registrar o espetáculo da natureza, ele forja uma determinada representação desta, um conjunto de imagens que condicionarão os usos que se achará autorizado a fazer dela.<sup>191</sup>

Contudo, atualmente, duas propensões da sociedade contemporânea se destacam como determinantes em todo do processo de degradação ambiental: o consumo desenfreado e a monetarização de todo tipo de bem.

O consumo desenfreado é o resultado não só de um processo de industrialização intensa como também de uma sociedade na qual os consumidores estão expostos a uma multiplicidade de escolhas e mantidos em um estado de pronta e perpétua satisfação<sup>192</sup>.

A sociedade de consumo prospera enquanto consegue tornar *perpétua a não satisfação* [grifo do autor] de seus membros (e assim, em seus próprios termos, a infelicidade deles). O método explícito de atingir tal efeito é depreciar e desvalorizar os produtos de consumo logo depois de terem sido promovidos no universo dos desejos dos consumidores.<sup>193</sup>

O dinheiro, por sua vez, induz a um modelo de regulação gerencial, estabelecendo vínculos de negociação e compromisso, mas, por outro lado, fomenta a falsa ideia de ser um “equivalente universal” que permite comprar tudo e, principalmente, compensar tudo.<sup>194</sup> Desse modo, tudo se torna passível de compra, pagamento ou indenização. O elemento ontológico do ser (humano ou não) é perdido e substituído por critério de valor monetário. O que, em relação ao meio ambiente, tornou-se ainda mais grave, tendo em vista outra concepção equivocada: ser a natureza detentora de recursos materiais e de regeneração inesgotáveis.

---

ideário neoliberal orientando a elaboração das novas políticas econômicas de diversas nações, que se evidencia a perspectiva antropocêntrica comumente assumida pelo homem ocidental.

<sup>191</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei**: A Ecologia à prova do Direito. Instituto Piaget, 1995, p. 30-31.

<sup>192</sup> STEFANI, Caroline Rossatto; LUNELLI, Carlos Alberto. **Resíduos sólidos na sociedade consumerista pós-moderna**: um desafio para o desenvolvimento sustentável. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.11, n.22, p.337-354, Julho/Dezembro de 2014.

<sup>193</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadorias. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2008, p. 64

<sup>194</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei**: A Ecologia à prova do Direito. Instituto Piaget, 1995, p. 20.

Esta certeza sugere a imagem tranquilizadora da reversibilidade: voltará sempre o mesmo. A própria intervenção humana inscreve-se nesta lógica e não deveria perturbar este movimento perpétuo. Reconhece-se aqui o tradicional *álibi* dos poluidores e predadores: uma floresta abatida não deixará de renascer, quanto às águas poluídas, estas regeneram-se ao fim de um certo tempo. A ação do homem não seria, assim, realmente perturbadora, à vista das imensas possibilidades de reconstituição dos *stocks* naturais e de restauração dos seus equilíbrios.<sup>195</sup>

Ambos os elementos, consumo e dinheiro, de certo modo, estão interligados e alimentam um ciclo produtivo que, embora produza efeitos colaterais danosos como a degradação ambiental e o acúmulo de resíduos, é intrínseco à condição da existência humana no modelo de sociedade na qual vivemos. Assim, assumindo a impossibilidade de fechamento do ciclo produtivo,<sup>196</sup> buscou-se repensar a dinâmica de tal sistema.

Nesse sentido, o conceito de metabolismo social<sup>197</sup> tornou-se imprescindível para se estabelecer um conjunto de critérios específicos que permitam mensurar o relacionamento harmonioso e equilibrado do homem com a natureza, regulando toda atividade que, direta ou indiretamente, possa comprometer ou prejudicar o meio ambiente.<sup>198</sup> Tal perspectiva, assumida no tratamento específico da questão do fluxo de materiais, por exemplo, viabiliza dois grandes momentos de intervenção jurídica, a saber: o momento no qual os materiais saem do meio natural e entram no meio social, objeto do direito anabólico; e o momento no qual os resíduos saem da esfera social e retornam ao meio natural, objeto do direito catabólico.<sup>199</sup>

Acontece que, prevenir os resíduos, é controlar as condições de consumo dos bens e, antes disso, é controlar as condições de produção dos bens e, antes disso, é controlar as condições de extração das matérias-primas (...) Nesta óptica alargada, o direito dos fluxos de materiais unifica a disciplina jurídica de um conjunto de matérias que tradicionalmente caíam no âmbito de outras disciplinas: preservação da natureza, recursos geológicos, produção industrial, transportes, serviços, consumo, serviços

---

<sup>195</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995, p. 109.

<sup>196</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 25.

<sup>197</sup> Ao se analisar o metabolismo social de um sistema socioeconômico ou os fluxos de materiais que serão destinados ao ambiente, toma-se como referência tanto o volume total de transferências de matéria ou energia (ou ambos) quanto determinados fluxos de materiais ou de substâncias químicas específicas. Esses índices são considerados a partir de focos de referência ecossistêmica ou vinculados por meios de correntes de alimentação mútuas. POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 53.

<sup>198</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 51.

<sup>199</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 35.

públicos, etc...<sup>200</sup>

Além de pautar-se em conhecimentos técnicos, coube à Justiça Ecológica revisitar os parâmetros habituais que determinam a relação do homem com o meio ambiente no contexto das questões éticas. A própria Ecologia, em sua consolidação enquanto ciência, já havia alertado sobre a necessidade de encaminhar a relação seres humanos, não humanos e natureza, a partir de um ponto de vista ético, que assumisse a responsabilidade com o presente e o futuro de todas as espécies que habitam o planeta.

Diferente de ações pautadas em costumes, para se agir eticamente ou de acordo com princípios morais, faz-se necessário buscar amparo na razão<sup>201</sup>. Por outro lado, a própria razão pode ser conduzida a partir de diferentes raciocínios e comporta a defesa de muitos interesses. Assim, o desafio da justiça ecológica foi o de encontrar uma dinâmica de abordagem epistemológica que considerasse as recíprocas interações e interdependências da “auto-ecorganização” humana, que se efetivou por meio do “ecocentrismo”.<sup>202</sup>

Por outro lado, não basta apenas caracterizar a responsabilidade com imputabilidade. A responsabilidade não implica apenas em responder por algo de seu pertencimento ou por suas próprias ações, mas também pela proteção dos interesses de todos, principalmente dos mais vulneráveis, sem permitir que o próprio valor intrínseco de humanidade se descaracterize ante o do risco global de uma ameaça ambiental.<sup>203</sup>

A responsabilidade implica uma espécie de altruísmo, pois ela serve a outrem, nesse caso, tanto às gerações futuras quanto aos não humanos. E assim chega-se a outro eixo de sustentação de um pensamento ecologicamente comprometido: a alteridade. A preocupação com o “outro” e as relações de alteridade, temas caros ao filósofo Lévinas, para quem o encontro com o “outro” impõe uma responsabilidade imperativa e inalienável do “eu” para com esse “outro”<sup>204</sup>, compõe outro pressuposto fundamental no qual se respalda a justiça ambiental. O pressuposto ético, tão referenciado no pensamento do filósofo francês, ganha um viés ecológico.

---

<sup>200</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 36.

<sup>201</sup> DUTRA, Tônia Andrea Horbatiuk. **Justiça ecológica: territorialidades e emergências**. 2021. 421 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021, p. 78.

<sup>202</sup> DUTRA, Tônia Andrea Horbatiuk. **Justiça ecológica: territorialidades e emergências**. 2021. 421 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021, p. 80.

<sup>203</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995.

<sup>204</sup> LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

A solidariedade ecológica: a vida forma um sistema, que podemos representar sob a forma de uma cadeia (alimentar, nomeadamente) ou de pirâmide. Todos os seus elementos são solidários, eles não deixam de evoluir e de se diversificar. É moralmente injustificado introduzir-lhe alterações bruscas e violentas que geram a desorganização e a simplificação dos processos.<sup>205</sup>

No mesmo sentido, Leonard Boff aponta que há uma falta de solidariedade entre as nações, e as principais causas da crise atual (ambiental) se encontram na ética que foi desrespeitada pelo excesso de ganância e pela ausência da justa medida.<sup>206</sup>

Desse modo, a justiça ecológica propõe-se a promover uma outra perspectiva, em direção ao reconhecimento da natureza como sujeito de direitos. É uma justiça que parte do reconhecimento da Natureza a partir dos seus próprios valores. Essa mudança de perspectiva é necessária, pois “a destruição de plantas e animais não é apenas uma questão de compaixão, mas também de justiça; o desaparecimento de ecossistemas não só levanta problemas econômicos, mas também envolve questões de justiça, e assim por diante, com boa parte dos problemas ambientais.”<sup>207</sup>

Entretanto, não se deve pressupor que o Direito deva, ou mesmo possa, responder pela responsabilidade de instaurar uma doutrina ética. O discurso ético é bastante abrangente e norteado por princípios que dificilmente poderiam ser comunicados por apenas uma instituição. O caminho é justamente oposto: a ética é que pode dar fundamentos à justiça.<sup>208</sup> O objetivo da Justiça Ecológica, segundo Klaus Bosselmann, pode-se dar tanto pela via do discurso ético quanto pela via do jurídico, sendo o papel do discurso ético apenas “informar a justiça”, pois para o autor, não existe justiça sem alguma “moralidade subjacente”, isto é, não há noção de justiça sem que existam pressupostos éticos.<sup>209</sup>

A justiça só pode florescer em uma sociedade aberta e democrática, e incentivar formas cada vez mais democráticas de tomada de decisão.<sup>210</sup> Conforme Ost, o direito deve exercer o papel que é seu: lembrar a existência de limites. “Contrariamente à natureza que está à margem

---

<sup>205</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei:** A Ecologia à prova do Direito. Instituto Piaget, 1995, p. 190.

<sup>206</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade:** o que é – o que não é. 5ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2018, p. 21 e 187.

<sup>207</sup> GUDYNAS, Eduardo. **La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica.** Tabula Rasa, Bogotá, Colombia. n. 13, p. 45-71, Jul./Dez., 2010, p.60.

<sup>208</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica:** rumo à gestão internacional de resíduos. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 128.

<sup>209</sup> POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica:** rumo à gestão internacional de resíduos. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018, p. 154.

<sup>210</sup> BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade:** transformando direito e governança. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 125.

do comércio (...) contra esta aliança moderna do artifício e do mercado - nova forma da sociedade contemporânea - que o direito é chamado a estabelecer limites.”<sup>211</sup>

Procurou-se até aqui discorrer sobre alguns marcos conceituais que balizam o discurso da justiça ecológica: ecocentrismo, metabolismo social e alteridade. Entre as reflexões suscitadas, espera-se ter alcançado a percepção de como o diálogo com outras instâncias do conhecimento ecológico, ou respaldadas por este, é imprescindível para o Direito Ambiental. Só assim será possível superar a epistemologia cartesiana ainda tão presente nas abordagens dos problemas contemporâneos, principalmente nos que emergem da inabilidade de se lidar com a complexidade inerente a problemas, como a crise do meio ambiente.

Tudo isso conduz, seguramente, a uma certa ecologização do direito. Uma ecologização bem-vinda, por quanto significa que as soluções jurídicas estarão, a partir de agora, melhor adaptadas à especificidade dos meios a proteger, globais, complexos e dinâmicos por natureza. Em contrapartida, não é evidentemente oportuno que, neste caso, o direito renuncie à sua própria especificidade.<sup>212</sup>

Por outro lado, o direito ecológico também se constrói por suas próprias forças, i. e., “emerge de um mundo de disposições jurídicas paulatinamente desenvolvidas pela doutrina”<sup>213</sup> ou, do contrário, estaria em risco de perder-se no seu próprio dialogismo. Além disso, em sua própria especificidade, elege temas que considera críticos de tratamento tendo por foco as demandas de proteção ambiental na atualidade.

A geração de resíduos, conforme já discorremos anteriormente, é um fenômeno ecológico global, pois envolve questões variadas como: preservação da natureza, da biodiversidade, prevenção da poluição atmosférica, hídrica ou dos solos, a precaução sobre os riscos ecológicos, a proteção do ambiente urbano, dentre outros. Por outro lado, também é um fenômeno jurídico global e, nesse mesmo diapasão, faz-se necessária a análise de normas e princípios do direito público e privado, de direito nacional, internacional e comunitário.<sup>214</sup>

Conforme Maria Alexandra Aragão, a crise de resíduos evidencia a insustentabilidade no uso dos recursos naturais. Os resíduos mostram-se como um dos mais complexos e importantes problemas da sociedade atual, que implicam inúmeros problemas:

---

<sup>211</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995, p. 101.

<sup>212</sup> OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995, p. 118.

<sup>213</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 33.

<sup>214</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 48.

A. A proliferação da promulgação de leis, adoção de regulamentos, celebração de contratos e prática de atos administrativos relacionados com a gestão de resíduos a nível jurídico nacional, apontando-os como um problema jurídico;

B. A multiplicação de conflitos socioambientais relacionados com a má gestão de resíduos a nível social, evidenciando que seja também um problema de justiça.<sup>215</sup>

Nicolas Moussis aponta sobre a necessidade de salientar a perspectiva jurídica adotada quando se discute sobre justiça ecológica, isto pois, no mosaico de Estados (na Europa), o mercado comum da poluição se formou antes do que o mercado comum das mercadorias. Antes de cogitar abrir fronteiras aos cidadãos e às mercadorias estrangeiras, o ar e as águas poluídas já ultrapassavam fronteiras. Portanto, questões ecológicas são anteriores e superiores a outras questões.<sup>216</sup>

Nesse sentido, a perspectiva multidisciplinar da justiça ecológica teria a capacidade de relevar o direito ecológico do direito nacional como internacional ou comunitário, por isso a proteção dos componentes ambientais necessita de normas pertencentes a diversos ordenamentos jurídicos.<sup>217</sup> Assenta-se a esse interesse a investigação da justiça ecológica pelas tarefas do Estado, posto que integradas em um projeto político e paradiplomático, evidencia-se “comprometido com a durabilidade de uma vida em escala temporal alargada.”<sup>218</sup>

Na era da globalização, governos subnacionais têm buscado novas formas de garantir o diálogo internacional em busca de oportunidades em diversas áreas essenciais ao desenvolvimento social e econômico por meio da paradiplomacia.<sup>219</sup> Tal iniciativa, para não a chamar de necessidade, é imposta por um novo tipo de sociedade, amplamente influenciada pelo mercado e pelas relações comerciais e internacionais estabelecidas. Essa sociedade passa

---

<sup>215</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006.

<sup>216</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 45.

<sup>217</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006, p. 45.

<sup>218</sup> AYALA, Patryck de Araújo. **Constituição ambiental e sensibilidade ecológica: notas para a reflexão sobre um direito ambiental de segunda geração na jurisprudência brasileira**. Revista de Direito Ambiental. Editora Revista dos Tribunais. Ano 15, n. 60, dez. 2010, p. 12.

<sup>219</sup> REI, Fernando; FARIAS, Valéria Cristina. Imagem e visibilidade - paradiplomacia e identidade subnacional. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luíza Machado; GONÇALVES, Alcindo. (Organizadores). **Paradiplomacia ambiental: environmental paradiplomacy**. (e-book). Santos/SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2019, p.11.

a exigir, ao invés de um Estado desempenhando um papel paternal e doméstico, somente uma administração eficiente.<sup>220</sup> Nesse sentido, os governos subnacionais passam a assumir um papel cada vez mais relevante, não apenas no cenário internacional, mas na própria solução de problemas locais, fomentando uma prática de solidariedade inerente.

Some-se a isso um cenário estatal que, fragilizado por inúmeras razões históricas, econômicas ou sociais, se mostra incapaz de lidar com demandas específicas de suas unidades subnacionais, tal qual o vivenciado pelas cidades latino-americanas. Mesmo ante a tão propalada melhoria na qualidade de vida, conquistas de direitos a minorias, proteção de bens ambientais, muitas cidades parecem permanecer ainda presas ao descaso de um governo colonial.

Passaram-se os anos, os países latino-americanos tomaram rumo próprio, alguns bem diferentes entre si, vivendo-se um momento posterior a que denominou de colonialidade. Ele, basicamente, significa que mesmo conquistada a independência, as relações sociais, a organização do Estado e a própria maneira de viver, continua sendo a mesma.<sup>221</sup>

A inaptidão estatal em lidar com demandas sociais mais urgentes institucionalizou-se em suas próprias constituições que, embora caracterizem-se pela minúcia ao abordarem temas considerados essenciais,<sup>222</sup> não são dadas a inovações. Além disso, ao tratar da questão ambiental - apesar das possíveis similaridades históricas e geográficas que delineiam seus problemas -, adota-se abordagens completamente diferentes, conforme a corrente filosófica que orientou a implementação da constituição de cada país.<sup>223</sup>

Segundo Freitas, as Constituições latino-americanas assim se apresentam:

(...) algumas não possuem um só artigo em tal sentido (e.g., Honduras), outras têm artigos protetores do meio ambiente e de povos indígenas, sem, contudo, destoar da posição adotada na maioria dos países ocidentais (v.g., Brasil), uma nada promete, porém avança por força da ação do Tribunal Constitucional (Colômbia) e uma tem muitos dispositivos protetores, porém, por serem recentes, não se tem notícias de que sejam executados (México).

---

<sup>220</sup> REI, Fernando; FARIAS, Valéria Cristina. Imagem e visibilidade - paradiplomacia e identidade subnacional. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luíza Machado; GONÇALVES, Alcindo. (Organizadores). **Paradiplomacia ambiental: environmental paradiplomacy.** (e-book). Santos/SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2019, p.13.

<sup>221</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Neoconstitucionalismo Latino-Americano, Entre a Aspiração e a Realidade.** Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, nº 90, jul. 2021 - dez. 2021, p.401.

<sup>222</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Neoconstitucionalismo Latino-Americano, Entre a Aspiração e a Realidade.** Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, nº 90, jul. 2021 - dez. 2021, p.403.

<sup>223</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Neoconstitucionalismo Latino-Americano, Entre a Aspiração e a Realidade.** Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, nº 90, jul. 2021 - dez. 2021, p.408.



Embora a falta de perspectiva constitucional unificada não signifique que não exista regulamentação da proteção ambiental, identificar contexto tão destoantes torna-se um agravante ainda mais quando se vislumbra o aspecto transfronteiriço, principalmente no tangente à crise dos resíduos.

Por outro lado, não se deve imaginar que a paradiplomacia irá substituir ou concorrer com governos centrais, por mais deficitária que a gestão estatal se demonstre. A identidade do modelo paradiplomático se constitui não em oposição ao governo central ou a qualquer outro ente subnacional, mas sim no jogo de oportunidades e benefícios decorrentes da globalização e conquistados por seus jogadores.<sup>224</sup>

Nesse sentido, caberia à justiça ecológica considerar e garantir a participação dos governos subnacionais na tomada de decisões das questões ambientais? Seria então a paradiplomacia mais um alicerce para a justiça ecológica encontrar a solução de problemas ambientais como a crise dos resíduos? Conforme visto neste tópico de encerramento do capítulo, a justiça ecológica tem aplicação ampla e desenvolve-se a partir de vetores tanto ecológicos quanto jurídicos. Contudo, evidenciando a importância da organização das comunidades para decisão de questões que envolvam o meio ambiente, a paradiplomacia assume um lugar privilegiado na composição de soluções locais, tendo em vista a possibilidade de uma gestão compartilhada dos problemas ambientais. No próximo capítulo, avançaremos sob essa perspectiva, aprofundando o entendimento sobre a paradiplomacia e suas implicações nas questões transfronteiriças.

---

<sup>224</sup> REI, Fernando; FARIAS, Valéria Cristina. Imagem e visibilidade - paradiplomacia e identidade subnacional. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luíza Machado; GONÇALVES, Alcindo. (Organizadores). **Paradiplomacia ambiental: environmental paradiplomacy.** (e-book). Santos/SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2019, p.16.

## 2 PARADIPLOMACIA E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Este capítulo objetiva trazer elementos importantes para responder à seguinte questão: a paradiplomacia, por meio das Mercocidades, promove o desenvolvimento de soluções locais, inclusive no setor do tratamento de resíduos sólidos pelas cidades, enquanto uma alternativa econômica e socioambiental sustentável, ante a dificuldade dos municípios de alcançarem tais soluções mediante normas e regulamentações nacionais e internacionais?

O primeiro passo para se obter essa resposta está na verificação da existência da atividade paradiplomática<sup>225</sup> de modo a possibilitar a atuação dos atores subnacionais com elementos jurídicos suficientes para uma boa gestão de resíduos sólidos. Para atingir esse objetivo, busca-se responder inicialmente à seguinte questão: os atores locais podem desenvolver atividade internacional?

Fernando Rei inicia o tema expondo sobre a relevância da paradiplomacia e da necessidade de se apresentar de maneira despretensiosa novas abordagens da ciência jurídica no “enfrentamento dos complexos problemas ambientais do século XXI”.<sup>226</sup>

Para onde se olha há incertezas nos diversos cenários das agendas internacionais. Parece que a ordem internacional (...) se esgotou e ainda não está claro o que virá em seu lugar. Os desafios são conhecidos: globalização, refugiados, mundo digital, mudanças climáticas e assim por diante. Em que contexto surgirá a resposta? (...) Novas áreas do saber jurídico se consolidam, buscando a renovação das bases da ordem internacional (...). Por outro lado, importa destacar que neste mundo, com todos esses conflitos e dificuldades, é ao mesmo tempo mais dependente da cooperação entre os Estados e novos atores, no âmbito da Sociedade Internacional para o efetivo enfrentamento e equacionamento destes problemas (...).<sup>227</sup>

Inicialmente convém explicar a preferência pelo termo paradiplomacia sem se olvidar das discussões acerca do tema. Kuznetsov explica que embora o neologismo “paradiplomacia” não seja o vocábulo ideal para denominar a atividade, apresentando pontos vulneráveis que

---

<sup>225</sup> Em que pese a existência de várias teorias, a teoria da interdependência complexa exposta por Robert Keohane e Joseph Nye, através do trabalho: *Power and Interdependence: world politics in transition*, representou um marco para as relações internacionais. A teoria buscou explicar o surgimento dos atores sob o prisma das relações internacionais.

<sup>226</sup> REI, Fernando. Direito Ambiental Internacional: Breve ensaio sobre Governança e Paradiplomacia no regime internacional das mudanças climáticas. In: POZZOLI, Lafayette; LÓPEZ, Edgardo Torres; MONTEMOR, Silmara Veiga. **Humanismo e Fraternidade Direito Ambiental**. Ensaio Euro-Americanos em Homenagem ao jurista Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Instituto Memória. 2020, p. 356.

<sup>227</sup> REI, Fernando. Direito Ambiental Internacional: Breve ensaio sobre Governança e Paradiplomacia no regime internacional das mudanças climáticas. In: POZZOLI, Lafayette; LÓPEZ, Edgardo Torres; MONTEMOR, Silmara Veiga. **Humanismo e Fraternidade Direito Ambiental**. Ensaio Euro-Americanos em Homenagem ao jurista Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Instituto Memória. 2020, p. 350-351.

foram mencionados repetidamente por diferentes pesquisadores, este ainda é o termo que melhor atende ao objetivo da descrição: a paradiplomacia já se tornou a categoria estável no discurso das ciências sociais contemporâneas e está associada à maior parte dos pesquisadores que trabalham com a questão do envolvimento internacional dos governos regionais.<sup>228</sup> A nomenclatura foi atribuída por Panayotis Soldatos<sup>229</sup> e Ivo Duchacek<sup>230</sup> durante a década de 1980.<sup>231</sup> O termo era associado aos governos subnacionais de Estados federais (como Estados Unidos, Canadá, e Alemanha) que empreendiam ações no exterior em busca de efetivação dos seus próprios interesses. Porém, com o passar do tempo a paradiplomacia se tornou um fenômeno global, presente nos mais variados modos e locais.<sup>232</sup>

Embora a paradiplomacia seja um fenômeno recente, decorrente da globalização<sup>233</sup> e da transformação das instituições, tal qual pressuposto por Zygmunt Bauman em sua “modernidade líquida”, a autonomia de atores não estatais no cenário internacional não é recente. Na verdade, antes do processo de formação dos Estados Nacionais na Europa, muitas cidades detinham sua independência administrativa. Do apogeu das cidades gregas nos séculos VI e V a.C. ao fim das cidades-Estados italianas em 1861, com a consolidação do Reino da Itália, inúmeras cidades se destacaram com algum tipo de protagonismo no âmbito mundial.

---

<sup>228</sup> *The term ‘paradiplomacy’ is not ideal and it has vulnerable points that were mentioned repeatedly by different researchers. There is also the problem of ambiguity, but ‘paradiplomacy’ has already become the stable category in contemporary social science discourse that is associated for the greater part of researchers with the issue of international involvement of regional governments.* Tradução nossa. Cf.: KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of paradiplomacy: subnational government in international affairs.** New York: Routledge, 2015, p. 30.

<sup>229</sup> Para Soldatos, a atividade dos governos subnacionais seria uma espécie de diplomacia paralela à oficial, assim, deveria se chamar “para-diplomacia”.

<sup>230</sup> Duchacek foi o primeiro teórico a propor uma tipologia do envolvimento de governos regionais nas relações internacionais, diferente do conceito apresentado por Rohan Butler. Foi através do artigo *The Internacional Dimension of Subnational Self Government*, que Duchacek conceituou paradiplomacia. In: APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependencia, as cidades como atores internacionais.** Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 31.

<sup>231</sup> Porém estudos mais recentes liderados por Alexander S. Kuznetsov, afirmam que o termo surgiu inicialmente em 1961 com Rohan Butler, quando este publicou na monografia coletiva Estudos em história diplomática e historiografia um capítulo sob o título “paradiplomacia.” A definição apresentada por Rohan Butler se referia a “o mais alto nível de diplomacia pessoal e paralela, complementando ou competindo com a política externa regular do ministro em causa, é, portanto, uma tentação recorrente ao chefe do executivo, seja ele um premier ou presidente, ditador ou monarca. Porém esta definição não foi aceita na época pela comunidade acadêmica por retratar o conceito de ‘secret diplomacy’” (prática sigilosa entre dois ou mais Estados). Cf.: APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependencia, as cidades como atores internacionais.** Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 31.

<sup>232</sup> GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando. **Governança e paradiplomacia ambiental.** Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015, p. 18.

<sup>233</sup> Enquanto recorte teórico para esta tese, cabe aqui esclarecimento do conceito de globalização adotado: entende-se a globalização como um processo político que tende à integração dos Estados, e que nasceu a partir das inovações tecnológicas e a revolução das comunicações, produzindo a superação das barreiras físicas do espaço, aproximando cada vez mais as nações. In: OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, pag. 7.

Tal fato decorria não apenas do poder que essas cidades conquistavam, mas pela própria configuração político-administrativa que as cidades “primitivas” possuíam. Desde a antiguidade clássica, a ideia de Estado mantinha-se dentro dos limites do município. Cada cidade possuía não só independência administrativa, mas também política, jurídica e religiosa. Tudo era municipal e nada obstruía seus interesses: nem a liberdade individual e nem a unidade nacional.<sup>234</sup>

Desse modo, pode-se imaginar que as práticas diplomáticas existiam muito antes de se tornarem prerrogativas dos Estados Nacionais. O próprio desenvolvimento formal da diplomacia não ocorre enquanto um dispositivo estatal, mas sim no contexto das cidades-Estados italianas.<sup>235</sup> Desde o século XV, a Itália era composta por várias cidades-Estados, dentre as quais se destacavam o ducado de Milão, a República de Veneza, a República de Florença, o Reino de Sicília e Nápoles. Essa configuração política exigiu às autoridades dos grandes potentados estabelecerem diversos tipos de relações entre si e com as pequenas cidades da região. Além disso, a localização estratégica da Península Ibérica fez com que os italianos assumissem, após a queda de Constantinopla, o papel de interlocutores entre a Europa Ocidental e o Mediterrâneo Oriental, como era o caso do monopólio que os venezianos detinham dos contatos entre a Sublime Porta<sup>236</sup> e os príncipes ocidentais.<sup>237</sup>

Durante o longo processo de consolidação dos Estados Nacionais Modernos, principalmente após a Paz de Vestefália,<sup>238</sup> novas atribuições foram delegadas ao aparato

---

<sup>234</sup> FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma; tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975, p. 287.

<sup>235</sup> Várias definições sobre diplomacia foram expostas no decorrer do tempo, indicando diferentes significados. A diplomacia pode ser definida como o ato que desperta a ideia de gestão dos negócios internacionais, de manutenção das relações externas, de administração dos interesses nacionais dos povos e do próprio governo, sendo o contato material entre eles pacífico ou hostil. PRADIER-FODÉRE. **Cours de Droit Diplomatique**. Paris, 1899, vol. I, p. 2.

<sup>236</sup> Expressão utilizada para designar o palácio do sultão, a corte imperial ou o próprio centro de decisão política do Império Otomano. In: HISTÓRIA LUSO-BRASILEIRA. **Sublime Porta [Otomana]**. Nov. de 2021. Disponível em: [http://historialuso.an.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5747&catid=2087&Itemid=496](http://historialuso.an.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5747&catid=2087&Itemid=496). Acesso em: 08 mar. 2022.

<sup>237</sup> CARDIM, Pedro. **A prática diplomática na Europa do Antigo Regime**. Publicações do Cidehus: Centro Interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades da Universidade de Évora. p. 11-53. Disponível em: <https://books.openedition.org/cidehus/156>. Acesso em: 10 fev. 22.

<sup>238</sup> Ao término da Guerra dos Trinta Anos (1618 – 1648), foram assinados em Westfália uma série de onze tratados que puseram fim à guerra civil generalizada. Esses tratados pacificadores foram chamados de Tratados de Paz de Westfália. Tais acordos internacionais congregaram os preceitos de Hugo Grócio e transformaram o direito internacional no conjunto de regras que atribuem a centralidade do poder à soberania dos Estados e reconhecem a coexistência e multiplicidade de sujeitos, tal qual ocorre hoje. In: WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 2, 2019, p. 102.

diplomático, que deixou de zelar unicamente pela manutenção do poder régio ou por estabelecer novas transações comerciais internacionais para assumir negociações multilaterais a fim de, por exemplo, fomentar acordos de paz, buscar reconhecimento internacional, mediar diálogos de equilíbrios de poder (i. e., garantir igualdade entre todos os Estados, grandes e pequenos, nos dispositivos diplomáticos), dentre outras funções.<sup>239</sup> Tais atribuições evidenciam não apenas uma ampliação das funções diplomáticas, mas também o quanto elas estavam inseridas no próprio projeto de formação dos Estados Nacionais Modernos. Desse modo, pode-se inferir algumas das motivações que levariam, no decorrer dos anos, que a diplomacia passasse a ser compreendida como uma atribuição exclusivamente estatal.

Por outro lado, conforme visto no capítulo anterior, os governos estatais esbarram em diversas dificuldades para promover uma solução adequada aos problemas locais; cujas razões podem ser decorrentes até mesmo da falta de uma previsão legislativa para tratar de determinada pauta.

Um dos principais problemas identificados no tradicional sistema de relações internacionais é sua falta de efetividade em razão da burocracia e hierarquização que o mesmo apresenta, circunstâncias que implicam muitas vezes na resposta tardia dos sujeitos do direito internacional aos problemas globais, que necessitam, na maioria de casos, de respostas rápidas e eficazes, tal como acontece com a temática ambiental.<sup>240</sup>

Destarte, governos (atores) subnacionais<sup>241</sup> (de Estados, províncias, cidades e municípios) têm se valido de outras possibilidades, além da tutela estatal, para alcançar não só a resolução de tais problemas, como também a atrair investimentos e projeção internacional.<sup>242</sup> Dentre tais mecanismos utilizados pelos governos subnacionais, cada vez mais tem se notabilizado o uso de práticas paradiplomáticas.

Isso pois, conforme Karin Kässmayer, as cidades são palcos de necessidades emergentes sem possível resposta, talhada a ser tanto o cenário de conflitos crescentes como o local

---

Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 12 fev. 22.

<sup>239</sup> CARDIM, Pedro. **A prática diplomática na Europa do Antigo Regime**. Publicações do Cidehus: Centro Interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades da Universidade de Évora. p. 11-53. Disponível em: <https://books.openedition.org/cidehus/156>. Acesso em: 10 fev. 22.

<sup>240</sup> JURADO, Jorge; GONÇALVES, Alcindo. **O Papel das Cidades como Atores da Governança Ambiental Global**. p.11. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/6354/pdf>. Acesso em: 14 fev. 22.

<sup>241</sup> Conforme Tullo Vigevani, Álvaro Chagas Castelo Branco, Salomón e Nunes e Noé Cornago Prieto, os atores subnacionais se referem as Cidades, Municípios, Províncias, Cantões e Länder, bem como unidades imediatamente superiores, tal qual, no caso brasileiro, os Estados Federados.

<sup>242</sup> APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 33.

geográfico e político da possibilidade de soluções.<sup>243</sup> Demanda-se uma expansão quanto ao horizonte de ação das cidades, seja para captação de investimentos quanto na qualificação em termos de gestão. Assim, as cidades são palco de demandas que se manifestam globalmente, como quanto ao "desafio" dos resíduos, tornando-os novos e importantes atores nas relações internacionais.

Conforme Luís Alexandre Carta Winter e Juliana F. Montenegro, nas últimas décadas houve "uma modificação no envolvimento de governos não centrais na arena internacional", por várias razões, dentre elas a necessidade de adequação às complexas demandas da sociedade internacional, o que levou a alterações tanto em nível local como internacional. Esse fato ocorreu com a abertura do cenário internacional aos novos atores locais. Nesse sentido, "a ascensão dos atores impulsionou a capacidade dos estados de administrarem as economias locais e a instituição de uma agenda capaz de atender as demandas globais".<sup>244</sup>

A perda de autonomia e capacidade por parte dos estados não ocorreu de modo abrupto. Foi uma corrosão que levou séculos para ser percebido e, deu origem à especulação sobre o fim da soberania (Camilleri e Falk, 1992). As novas conformações, com a inserção de atores no cenário internacional, levaram ao redimensionamento de papéis (...).<sup>245</sup>

Com a evolução da sociedade e a cooperação intergovernamental, "sobrevêm relações que não passavam por canais diplomáticos dos Estados", e o paradigma sistematizado pela lógica de Westfália caiu por terra, evidenciando "a importância da ação individual das unidades subnacionais que gradativamente abriram espaço para uma atividade paralela e complementar à atividade do Estado."<sup>246</sup>

Portanto, compreende-se como paradiplomacia a atividade internacional de regiões,

---

<sup>243</sup> KASSMAYER, Karin. **Cidades, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental**. 2009. 261 p. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009, p. 17. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19995/karin.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 dez. 21.

<sup>244</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 1, p. 98-99. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 02 abr. 2022.

<sup>245</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 1, p. 98-99. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 02 abr. 2022.

<sup>246</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 1, p. 98-99. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 02 abr. 2022.

estados federados, províncias, municípios etc, ou seja, de governos não estatais, que atuam de modo paralelo ou complementar à diplomacia de um governo central, visando uma melhoria da administração interna e a gestão de problemas locais.<sup>247</sup> Portanto, a paradiplomacia é a atividade internacional dos governos subnacionais.

Juliana Montenegro, por sua vez, aponta que paradiplomacia é uma “atividade das unidades subnacionais que busca em âmbito internacional a satisfação das suas necessidades locais, de forma direta, ou seja, sem que haja a interferência do Estado Nacional.”<sup>248</sup> Vale ressaltar, entretanto, que tal atividade deve ocorrer de modo coordenado com a política do Estado soberano, a fim de complementar sua ação.<sup>249</sup> Além disso, não ocorre qualquer oneração para além da unidade local, ou seja, “a oneração da atividade paradiplomática se restringe à unidade subnacional contratante”.<sup>250</sup> Conclui a autora:

Embora, ainda exista dissenso sobre a definição de paradiplomacia, em virtude da falta de marco regulatório para a atividade, é pacífico o entendimento que a atividade dos governos subnacionais não inviabiliza outras atuações na política externa dos governos centrais. E, ainda, a chamada paradiplomacia federativa possibilita o trabalho conjunto dos governos subnacionais nas conformações de multicamadas para uma possível.<sup>251</sup>

Com o tempo, novos atores abordaram o tema da paradiplomacia, aperfeiçoando a teoria e com isso permitindo que os mais diversos tipos de atuação subnacional fossem incluídos na caracterização de sua prática. Clóvis Brigagão aponta que a paradiplomacia é um fenômeno que atinge os mais diversos países, sendo estes Estados federais ou não, e que se caracteriza como a possibilidade de Estados-membros, províncias, regiões e cidades formularem e executarem

---

<sup>247</sup> KOTZIAS, Fernanda; SILVEIRA, Henrique Lago. Contribuições da paradiplomacia para a agenda ambiental da governança global: aspectos teóricos e práticos. In: REI, Fernando; GONÇALVES, Alcindo. (Organizadores). **Governança e Paradiplomacia Ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldiana, 2015, p.19.

<sup>248</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 43. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 22.

<sup>249</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 1, p. 108. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 10 de abril 2022.

<sup>250</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 43. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 22.

<sup>251</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 43. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 22.

uma política externa própria, com ou sem auxílio de um governo central.<sup>252</sup>

Destarte, a paradiplomacia desempenha um papel articulador, i. e., promove “o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais por meio de contatos formais e informais (...) com entidades estrangeiras públicas ou privadas com o objetivo de promover resultados políticos.”<sup>253</sup>

Conforme Duchacek, na paradiplomacia há a contestação ao conceito tradicional de soberania nos casos em que governos subnacionais realizam atividades normalmente realizadas pelo Estado nacional, embora geralmente essas práticas não incluam questões de segurança e defesa. Essas ações responderiam a objetivos de interesse subnacional em diversas áreas, inclusive na resolução de problemas ambientais. Assim, tanto em países com sistema federativo quanto em países com grau avançado de descentralização têm se difundido a prática de criação de representações no exterior por unidades subnacionais que, embora não tenham o status de embaixadas, cumprem uma variedade de funções.<sup>254</sup>

Dessa maneira, com o advento da globalização, o Estado Nação teve seu papel relativizado no contexto internacional. Além disso, passaram a surgir novas temáticas e desafios que não mais se apresentavam como questões exclusivas à esfera nacional, implicando a busca por soluções através de outros atores.<sup>255</sup> Assim, a paradiplomacia ganha força no processo de inserção internacional.<sup>256</sup>

Embora a integração promovida pela globalização seja elemento decisivo no fomento das práticas paradiplomáticas, diversos fatores têm influenciado diretamente as unidades subnacionais a intensificar suas ações transnacionais. Os motivos que levaram à adoção da paradiplomacia são diversos, conforme a necessidade de cada unidade, mas seguiram muitas vezes uma dinâmica similar: os atores<sup>257</sup> passaram a procurar espaço internacional, sobretudo

---

<sup>252</sup> BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas no Brasil: estados e municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005, p. 40.

<sup>253</sup> FERRERO, Mariano. *La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en el Cono Sur latinoamericano*. In: **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, nº 11, 2006, p. 4.

<sup>254</sup> DUCHACEK, Ivo. *Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations*. In: Hans J. Michelmann; Panayotis Soldatos (orgs.). **Federalism and international relations. the role of subnational units**. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 1-3.

<sup>255</sup> KOTZIAS, Fernanda; SILVEIRA, Henrique Lago. Contribuições da paradiplomacia para a agenda ambiental da governança global: aspectos teóricos e práticos. In: REI, Fernando; GONÇALVES, Alcindo. (Organizadores). **Governança e Paradiplomacia Ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015, p. 11.

<sup>256</sup> APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 2.

<sup>257</sup> Conforme Luís Alexandre Carta Winter é Juliana F. Montenegro, a utilização do termo “atores subnacionais” abarca os ideais modernos que buscam acomodar novos conceitos e novas atuações internacionais das unidades não centrais.” In: WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. *Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro*. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol.



aqueles que não era vedada tal atuação, motivados principalmente pela possibilidade de ganhos econômicos que, por consequência, poderiam auxiliar no atendimento de demandas locais.<sup>258</sup>

A fim de caracterizar de modo mais objetivo a adoção do mecanismo paradiplomático por governos subnacionais, apresentar-se-á um breve panorama do desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil. Segundo Aprígio, a paradiplomacia é um fenômeno que envolve a relação entre diferentes níveis: local, regional e global, e que, embora seja reconhecido oficialmente, dependerá de cada país conferir maior ou menor grau de autonomia às suas unidades subnacionais, conforme o estabelecido em seus sistemas políticos.

O Brasil tem previsto em sua Constituição Federal a adoção de um sistema federalista, o qual pressupõe a autonomia e participação política dos entes federados (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios). Por mais que tal sistema esteja pautado em um princípio descentralizador, o qual, *a priori*, seria um propulsor natural de atividades paradiplomáticas, a realidade de que se tem notícia na maioria das vezes é outra.

O Brasil faz parte do grupo de Estados no qual a prática da atuação dos governos não-centrais para além das fronteiras nacionais se desenvolveu com um aparato jurídico específico sobre a matéria, bastante restrito. Com isso, se, por um lado, faltam aos gestores públicos subnacionais diretivas sobre as possibilidades de ação na arena internacional, por outro, da ausência de normas e de demarcações e limites claros nesta seara decorre certa autonomia para sua prática.<sup>259</sup>

Embora a Constituição de 1988 tenha incluído os Municípios enquanto entes federados, elencando diversas competências comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tal qual disposto no Artigo 23,<sup>260</sup> ainda manteve enquanto competência exclusiva do Senado

---

10, n. 1, p. 100. Disponível em:

<https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 3 de abril 2022.

<sup>258</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 1, p. 100. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 10 de abril 2022.

<sup>259</sup> ANDRADE E BARROS, Mariana. **Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”**. p.73. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D](https://redib.org/Record/oai_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D). Acesso em: 15 fev. 22.

<sup>260</sup> É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX – promover

Federal “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”.<sup>261</sup>

Conforme esquematizado, tem-se no quadro constitucional de competência da União:

Atribuição	Artigo da Constituição Federal de 1988
Relações externas do país (competência da União)	(art. 21, incisos I, II, III, IV)
Competência privativa do presidente da República, auxiliado pelos Ministros do Estado.	(art. 84, incisos VII, VIII, XIX, XX, XXII)
Controle externo pelo congresso nacional em matérias específicas	(art. 49, incisos I, II, III)
Matérias reservadas ao Senado Federal	(art. 52, incisos IV, V, VII, VIII)

Quadro 7 - Quadro constitucional de competência da União

Fonte: Elaborado pela autora.

Embora busque-se, no federalismo, a convivência harmônica das identidades regionais e se promova a ideia do interesse nacional<sup>262</sup>, o centralismo das políticas federais omite o poder autônomo instituído no artigo 18, caput, da Constituição Federal: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”<sup>263</sup>

Portanto, quando se trata de paradiplomacia, é importante observar o federalismo sob o prisma dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º CF)<sup>264</sup>, nos quais a cooperação

---

programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 23. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10638993/artigo-23-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 16 fev. 22.

<sup>261</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 52, inciso V. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10634428/artigo-52-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 16 fev. 22.

<sup>262</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PAQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998, p. 480.

<sup>263</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em: 18 fev. 22.

<sup>264</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

entre os entes federados ganha destaque. Ainda, os Estados detêm competências atribuídas no art. 22 e no art. 25 da Constituição Federal ao exercerem seu poder autônomo.

Conforme Fonseca, há possibilidades de atuação a tudo o que não contrarie a Constituição, logo, a viabilidade de ação nas relações internacionais aos Entes federados, ao Distrito Federal e aos Municípios é permitida desde que as diretrizes da política externa não sejam descumpridas.<sup>265</sup> Barros, por outro lado, ressalta que a Constituição de 1988 permaneceu com a mesma orientação de todas as Cartas Constitucionais do Brasil Republicano, ainda restringindo a atuação internacional apenas sobre a competência do Presidente da República.<sup>266</sup>

Mas se o entrave burocrático não instigou uma atuação mais efetiva dos governos subnacionais em um panorama global, outros fatores tornariam quase obrigatória tal iniciativa. Antes mesmo da globalização exigir uma maior atuação das cidades no cenário internacional, ou de pautas como a crise ambiental entrarem na agenda das discussões urgentes, não só dos governos centrais, o Brasil já apresentava condições que fomentavam o desenvolvimento das práticas paradiplomáticas. A municipalização instituída pelo novo pacto federativo disposto na Constituição de 1988, a redemocratização ampliando o interesse do poder público em atender as demandas populares e a mudança do padrão de financiamento público da União às demais unidades federadas, fizeram com que Estados e Municípios brasileiros buscassem outros caminhos que o governo central para suprir suas demandas locais e regionais.<sup>267</sup> Além disso, com a gradativa perda de centralidade na política externa do Itamaraty após o fim da Guerra Fria<sup>268</sup>, acordos de cooperação técnica com instituições internacionais, missões comerciais para a divulgação de produtos e serviços, ações para estimular o turismo e atrair investimentos estrangeiros passaram também a fazer parte das atribuições dos entes subnacionais.

---

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>265</sup> FONSECA, Marcela Garcia. **Os Entes Federativos Brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2013. 345 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

<sup>266</sup> ANDRADE E BARROS, Mariana. **Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”**. p.83. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D](https://redib.org/Record/oai_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D). Acesso em: 15 fev. 22.

<sup>267</sup> ANDRADE E BARROS, Mariana. **Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”**. p.81. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D](https://redib.org/Record/oai_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D). Acesso em: 15 fev. 22.

<sup>268</sup> OLIVEIRA, Patrícia; NERY, Tiago. **O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus**. p. 3. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/58859/38065>. Acesso em: 16 fev. 22.

A partir dos anos 1980, a atuação internacional dos entes subnacionais tornou-se cada vez mais relevante. Os estados do Rio de Janeiro, em 1983, e do Rio Grande do Sul, em 1986, foram os pioneiros na criação de estruturas burocráticas especializadas em temas de relações internacionais, no que foram seguidos por outros entes subnacionais.<sup>269</sup>

Outro fator que também estimulou o desenvolvimento das atividades paradiplomáticas, no caso, por parte dos governos municipais, foi o protagonismo que certas cidades assumiram na área econômica de seus países. A partir do levantamento de contribuição municipal ao Produto Interno Bruto brasileiro em 2012, apresentado por Aprígio<sup>270</sup>, com base nos dados do IBGE, 25% de todo o PIB nacional correspondia a contribuição de apenas sete cidades brasileiras, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte e Manaus. Tendo em vista os últimos dados divulgados pelo IBGE, referentes ao ano de 2019, mesmo no cenário de início de uma pandemia, a produção de renda continuou concentrada em apenas sete municípios brasileiros, tal qual se evidencia no quadro a seguir:

Posição ocupada	Municípios e respectivas Unidades da Federação	É capital?	Participação percentual no PIB
1º	São Paulo / SP	Sim	10,3%
2º	Rio de Janeiro / RJ	Sim	4,8%
3º	Brasília / DF	Sim	3,7%
4º	Curitiba / PR	Sim	1,3%
5º	Manaus / AM	Sim	1,1%
6º	Porto Alegre / RS	Sim	1,1%
7º	Osasco / SP	Não	1,1%

Tabela 2 - Classificação das cidades com maior contribuição para o PIB

Fonte: Elaborado pela autora (com base no IBGE - 2019)<sup>271</sup>

<sup>269</sup> OLIVEIRA, Patrícia; NERY, Tiago. **O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus**. p. 4. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/58859/38065>. Acesso em: 16 fev. 22.

<sup>270</sup> APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 25.

<sup>271</sup> AMORIM, Daniela. **8 municípios detinham quase 25% do PIB em 2019, segundo IBGE; veja quais...** UOL. 17/12/2021. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estado-conteudo/2021/12/17/ibge-pib-municipios-2019-concentracao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 08 fev. 22.

Os dados do levantamento também revelam que somados os rendimentos dos 70 maiores municípios geradores de riquezas, chega-se praticamente à metade do PIB brasileiro (49,8%).<sup>272</sup> Diante de um contexto mundial no qual o capital é um elemento de forte apelo ao interesse internacional, não há como se questionar que a concentração econômica dessas cidades cria uma via de mão dupla para se estabelecer novos vínculos transnacionais. Tendo em vista os dados de 2014, dos quinze municípios melhor classificados na participação do PIB nacional, todos possuem alguma estrutura formal paradiplomática.<sup>273</sup>

Além da concentração de riquezas, outros fatores como índice populacional e grau de urbanização seriam elementos decisivos para a inclusão nas dinâmicas internacionais e transnacionais.<sup>274</sup> Não por acaso, das 7 cidades citadas no quadro acima, apenas uma não é a capital de uma Unidade da Federação.

Ainda a partir da análise da realidade brasileira, pode-se apresentar o caso emblemático da cidade do Rio de Janeiro que, num recorte temporal de cinco anos, acumula uma notória lista de atividades representativas no cenário mundial: Fórum Econômico Mundial (2011); Rio +20 (2012); Jornada Mundial da Juventude (2013); Relações Institucionais e Internacionais com a Rússia (2013); Copa das Confederações da FIFA (2013) e Copa do Mundo da FIFA (2014); *Clinton Global Initiative - CGI* (2013), *Rock in Rio* (2013, 2015); e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.<sup>275</sup>

Embora os eventos supracitados sejam apenas uma parcela de toda a atividade paradiplomática exercida pela prefeitura do Rio de Janeiro, eles permitem perceber o quanto as pautas manifestadas nessas dinâmicas internacionais extrapolam aspectos meramente comerciais. Tal fato decorre não só do protagonismo que cidades como o Rio de Janeiro ganharam no cenário mundial, como também do reconhecimento da urgência de sua participação em questões mais amplas.

Conforme dito anteriormente, os governos subnacionais, por meio da paradiplomacia, buscam a solução de problemas locais e a melhora de sua gestão administrativa. Porém, na

---

<sup>272</sup> AMORIM, Daniela. **8 municípios detinham quase 25% do PIB em 2019, segundo IBGE; veja quais...** UOL. 17/12/2021. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estado-conteudo/2021/12/17/ibge-pib-municipios-2019-concentracao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 08 fev. 22.

<sup>273</sup> APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 26.

<sup>274</sup> MÈRCHER, Leonardo; FERREIRA, Ana Paula Lopes. Cidades Globais: agentes determinantes na atuação da rede de mercocidades. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, nº 20. p.130. Disponível em [https://www.academia.edu/27632170/cidades\\_globais\\_agentes\\_determinantes\\_na\\_atua%C3%87%C3%83o\\_da\\_rede\\_de\\_mercocidades](https://www.academia.edu/27632170/cidades_globais_agentes_determinantes_na_atua%C3%87%C3%83o_da_rede_de_mercocidades). Acesso em: 15 fev. 22.

<sup>275</sup> APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p.26.

medida em que os Estados nacionais e organizações internacionais obtiverem pouco êxito para tratar de questões relativas a crises globais, novos atores foram convidados a participar do processo de tomada de decisões.<sup>276</sup>

Buscando promover o engajamento e dar visibilidade a pautas urgentes, como pobreza, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e grupos vulneráveis, as Organizações Internacionais (OI) passaram, desde a década de 1990, a ampliar a inserção dos governos subnacionais no debate internacional.<sup>277</sup> Enquanto um exemplo notório dessa intenção, pode-se citar a Agenda 21, resultado da Rio 92:

Pode-se observar que esse novo olhar incluído na Agenda 21 transformou de algum modo a forma de entender as atividades de governança, permitindo a participação daqueles atores que têm maior possibilidade de adiantar as diferentes atividades de planejamento do território e consequente implantação de políticas ambientais efetivas e benéficas não só para as pessoas que moram nos perímetros locais senão para os diferentes conglomerados sociais presentes em cenários regionais, nacionais e globais.<sup>278</sup>

Ou seja, dentre os problemas globais que têm entrado na pauta das abordagens paradiplomáticas, está a crise ambiental. Tanto que a expressão “paradiplomacia ambiental” já tem sido utilizada comumente para qualificar as ações de governos subnacionais voltadas ao combate dos problemas ambientais.<sup>279</sup> Embora a gravidade da crise, por si só, já fosse suficiente para validar tal inclusão, é pertinente fazer duas considerações a esse respeito. Considerando a geração de resíduos e o consumo de recursos como os principais agravantes da crise ambiental na atualidade, as cidades são apontadas como sendo as principais causadoras de impactos negativos no meio ambiente.<sup>280</sup> Por outro lado, pode-se pensar que a relação entre a sociedade civil e a administração municipal se dá de modo muito mais estreito que qualquer outro segmento da gestão pública. Nesse sentido, não só a administração da cidade pode responder

---

<sup>276</sup> JURADO, Jorge; GONÇALVES, Alcindo. **O Papel das Cidades como Atores da Governança Ambiental Global**. p. 9. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/6354/pdf>. Acesso em: 11 fev. 22.

<sup>277</sup> ANDRADE E BARROS, Mariana. **Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”**. p.77. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D](https://redib.org/Record/oai_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D). Acesso em: 09 fev. 22.

<sup>278</sup> JURADO, Jorge; GONÇALVES, Alcindo. **O Papel das Cidades como Atores da Governança Ambiental Global**. p. 10. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/6354/pdf>. Acesso em: 12 fev. 22.

<sup>279</sup> KOTZIAS, Fernanda; SILVEIRA, Henrique Lago. Contribuições da paradiplomacia para a agenda ambiental da governança global: aspectos teóricos e práticos. In: REI, Fernando; GONÇALVES, Alcindo. (Organizadores). **Governança e Paradiplomacia Ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015, p. 19.

<sup>280</sup> TAVARES, Cesar. **Governança e cidades sustentáveis**. In: GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando. **Governança e paradiplomacia ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015, p.63.

mais prontamente às necessidades da comunidade, como a comunidade pode corresponder mais aos chamados do ente público.

Ainda no âmbito das pautas globais, um tema que se tornou profícuo à paradiplomacia foi a pandemia de Covid-19, iniciada em 2019/2020. A disseminação global do Coronavírus demandou uma resposta imediata por parte das autoridades federais, estaduais e municipais, acentuando ainda mais o protagonismo dos governos subnacionais no combate à crise.<sup>281</sup> Como resultado da intensa polarização política vivida no país, e ante a falta de um planejamento federal para sanar a crise sanitária, ao menos que estivesse minimamente condizente com as recomendações da OMS (Organização Mundial da Saúde), o que se evidenciou no período da pandemia foram diversas demonstrações de autonomia dos entes subnacionais, mesmo a contragosto do chefe do poder executivo. As tentativas de contestar os decretos de *lockdown*, adotados por governadores e prefeitos, o boicote à vacina CoronaVac produzida pelo instituto Butantan em parceria com a biofarmacêutica chinesa Sinovac, a assinatura de decretos federais redefinindo as atividades essenciais que deveriam ser mantidas durante a pandemia<sup>282</sup>, são alguns exemplos da tentativa do governo federal de coibir a autonomia dos seus Entes Federativos. Embora já houvesse a garantia legal de que Estados e Municípios legislassem sobre tais questões em seus territórios, ainda foi necessária a intervenção do STF (Supremo Tribunal Federal) em algumas situações.<sup>283</sup> Esse cenário expõe o fim de uma era de hegemonia do Estado, visto que no contexto de uma sociedade globalizada, exigiu-se a participação direta de diversos atores atuantes internacionalmente, e não apenas de um único sujeito exercendo monopólio no ambiente internacional; desse modo, o ente estatal se viu obrigado a aceitar a coexistência participativa com as unidades subnacionais.<sup>284</sup>

Contudo, dada a ausência de dispositivos legais que viabilizem a atuação paradiplomática no contexto brasileiro e considerando que a Constituição Federal atribui apenas ao governo central competência de representatividade internacional, as demais unidades da

---

<sup>281</sup> OLIVEIRA, Patrícia; NERY, Tiago. **O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus.** p.5. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/58859/38065>. Acesso em: 16 fev. 22.

<sup>282</sup> OLIVEIRA, Patrícia; NERY, Tiago. **O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus.** p.8. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/58859/38065>. Acesso em: 16 fev. 22.

<sup>283</sup> OLIVEIRA, Patrícia; NERY, Tiago. **O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus.** p.8. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/58859/38065>. Acesso em: 16 fev. 22.

<sup>284</sup> DUCHACEK, Ivo. *Perforated sovereignties: towards a typology of new Actors in international relations.* Cap. 1. In: MICHELLMAN, Hasn J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.). *Federalismo and international relations: the role of subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 15.

federação não encontram uma política externa regulamentada, que promova, regulamente ou oriente a sua atuação no cenário mundial, mesmo quando da necessidade de suprir demandas locais.

Recentemente, o Supremo Tribunal de Justiça precisou anular o Decreto 10.239/20 no qual o presidente Jair Bolsonaro determinava a exclusão dos governadores dos estados amazônicos do Conselho da Amazônia Legal.<sup>285</sup> O Conselho, criado em 1995, é um órgão colegiado que delibera e decide as políticas públicas para preservação e desenvolvimento da região. Após o decreto do presidente, o conselho passaria a ser integrado apenas pelo vice-presidente, Hamilton Mourão, e os ministérios do governo federal; excluindo a participação do Consórcio da Amazônia Legal, formado pelos nove estados que compõem a região e que, inclusive, haviam conseguido retomar as negociações diretamente com os principais países financiadores do Fundo Amazônia, Noruega e Alemanha, tendo em vista a paralisação de movimentação pelo governo federal.<sup>286</sup>

Esses recentes conflitos de interesses entre o governo atual e as unidades subnacionais, contudo, não indicam a completa recusa da atividade paradiplomática pelo Estado brasileiro. A característica de ser uma ação paralela ou complementar à diplomacia de um governo central, tal qual ressaltado na definição apresentada nesta pesquisa, já foi admitida pelo Ente estatal.

É possível constatar ao longo dos anos tentativas de se ajustar institucionalmente à existência da paradiplomacia com a criação de órgãos que acompanham este fenômeno a partir da estrutura da Administração Pública. Nesse sentido, desde 1997 há uma adaptação do arranjo do Ministério das Relações Exteriores para lidar com a ação internacional dos governos estaduais e municipais. Atualmente funcionam, de acordo com o Decreto 9683 de janeiro de 2019, que dispõe sobre a estrutura regimental do MRE, a Assessoria de Relações Federativas com o Congresso e os Escritórios de Representação Regional do Ministério das Relações Exteriores.<sup>287</sup>

Fora do cenário nacional brasileiro, a Organização das Nações Unidas (ONU) também

---

<sup>285</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto cancela exclusão de governadores da composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal**. Política e Administração Pública. 05/03/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/641436-projeto-cancela-exclusao-de-governadores-da-composicao-do-conselho-nacional-da-amazonia-legal/>. Acesso em: 08 mai. 22.

<sup>286</sup> GULLINO, Daniel; MAIA, Gustavo. **Bolsonaro exclui governadores da Amazônia de conselho, e Mourão tomará decisões sozinho**. OGLOBO, 11/02/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-exclui-governadores-da-amazonia-de-conselho-mourao-tomara-decisoes-sozinho-1-24243733>. Acesso em: 08 mai. 2022.

<sup>287</sup> ANDRADE E BARROS, Mariana. **Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”**. p.80. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D](https://redib.org/Record/oai_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D). Acesso em: 14 fev. 22.



tem desenvolvido diversas ações com a parceria de governos subnacionais,<sup>288</sup> como o Programa do Pacto Global das Cidades (PPGC), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), dentre outros.

Por outro lado, com o intuito de compartilhar experiências advindas do mesmo contexto ou pauta de atuação, os próprios governantes subnacionais têm se unido a fim de criar verdadeiras redes de interação internacional. A saber: Projeto Mega-Cities; *Cities Alliance*; *Eurocities*; Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU); Rede de Mercocidades; Governos Locais pela sustentabilidade (ICLEI); e *C40 Cities*<sup>289</sup> - a *Eurocities* e a rede Mercocidades serão abordadas devidamente nos itens 2.2 e 3.1 respectivamente. Essa troca de experiências proporciona “um ganho político aos seus governos, tanto no palco das dinâmicas internacionais como nas demandas para gerir assuntos externos de interesses locais.”<sup>290</sup>

Conforme evidencia Fernando Rei, a necessidade de cooperação, que faz o mundo mais independente, o torna mais vigiado em relação ao passado, ressaltando a nova lógica de poder nas relações internacionais, de compromisso e monitoramento. Nesse sentido, os problemas ambientais em geral encontram soluções satisfatórias se negociadas e regulamentadas pelo conjunto dos Estados, “sem desconsiderar o papel de novos atores no cenário internacional, que articulam interesses numa dinâmica mais eficiente de acompanhamento e proposição”.<sup>291</sup>

Portanto, sendo o direito dinâmico e ante a necessidade do direito internacional acompanhar as modificações, e da exigência de uma gestão diferenciada em um mundo globalizado, a nova realidade almeja uma atuação mais próxima e direta com os diversos problemas a serem resolvidos,<sup>292</sup> inclusive no âmbito ambiental.

Conclui-se neste diapasão que, ainda assim, mesmo com as limitações constitucionais, os estados-membros e municípios vêm atuando em suas áreas de competência, assim como

---

<sup>288</sup> APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p.27.

<sup>289</sup> APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p.27-28.

<sup>290</sup> MÈRCHER, Leonardo; FERREIRA, Ana Paula Lopes. Cidades Globais: agentes determinantes na atuação da rede de mercocidades. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, nº 20. p.126. Disponível em [https://www.academia.edu/27632170/cidades\\_globais\\_agentes\\_determinantes\\_na\\_atua%c3%87%c3%83o\\_da\\_re\\_de\\_de\\_mercocidades](https://www.academia.edu/27632170/cidades_globais_agentes_determinantes_na_atua%c3%87%c3%83o_da_re_de_de_mercocidades). Acesso em: 15 fev. 22.

<sup>291</sup> REI, Fernando. Direito Ambiental Internacional: Breve ensaio sobre Governança e Paradiplomacia no regime internacional das mudanças climáticas. In: POZZOLI, Lafayette; LÓPEZ, Edgardo Torres; MONTEMOR, Silmara Veiga. **Humanismo e Fraternalidade Direito Ambiental**. Ensaio Euro-Americano em Homenagem ao jurista Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Instituto Memória. 2020, p.350.

<sup>292</sup> HAFTECK, Pierre. *An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins, and conceptual mapping*. In: **Public Administration Development**. 2003, p. 334. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.286>. Acesso em: 15 jan. 2022.

utilizam suas garantias constitucionais para “incrementarem suas atividades de âmbito internacional, provocando adaptações na estrutura administrativa do Governo Federal.”<sup>293</sup>

Winter e Montenegro aduzem que “embora ainda exista dissenso sobre a definição de paradiplomacia em virtude da falta de marco regulatório para a atividade, é pacífico o entendimento que a atividade dos governos subnacionais não inviabiliza outras atuações na política externa dos governos centrais.”<sup>294</sup> Mas, para uma paradiplomacia efetiva no âmbito das cidades, em especial, é necessário “que a unidade não central tenha uma estrutura destinada à interlocução com as outras unidades subnacionais e com o governo central,”<sup>295</sup> fato que ocorre no âmbito das mercocidades, assunto que será exposto no capítulo 3.

Ressalta-se que a atividade paradiplomática deve ser contínua, ou seja, não pode representar algo esporádico ou excepcional. Para que a paradiplomacia seja configurada como independente do governo central, ela precisa ser constante e objetivar a ampliação da participação local no âmbito internacional.<sup>296</sup>

Neste tópico, buscou-se analisar a paradiplomacia, a atuação internacional das unidades não centrais (atores) de modo paralelo à atividade do Estado (União), através da busca por uma nova sociedade internacional que atenda às demandas participativas na qual novos atores são bem vindos e necessários. As unidades subnacionais têm ganhado espaço, consolidando-se mediante o objetivo de efetivar suas demandas locais e urgentes.

Com finalidade de aprofundar a argumentação, evidenciou-se que há uma lacuna legal para o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil, uma vez que não há competências específicas pré-definidas para tal atividade na legislação brasileira, assim sua atuação embora ocorra ante a não vedação constitucional, não possui um marco regulatório. Não obstante a carência de um respaldo jurídico, verifica-se que as cidades têm se amparado cada vez mais nas práticas paradiplomáticas para viabilizar sua atuação internacional de modo complementar a atividade estatal.

No próximo tópico serão apresentados alguns aspectos relativos às demandas de

---

<sup>293</sup> FRÓIO, Líliliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. 223 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2015, p. 24.

<sup>294</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 1, p. 109. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 10 de abril 2022.

<sup>295</sup> GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; OLIVEIRA, Patrícia Cabral de. **A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal**. Conjuntura Global, vol. 6, n. 1, jan./abr., 2017, p. 15.

<sup>296</sup> PASQUIN, Stéphane. **Histoire des relations internationales du Québec**. Bruxelles, VLB, 2005.

integração nos espaços transfronteiriços, principalmente devido ao entendimento de que este é um espaço de excelência à dinâmica paradiplomática. Por ora, se dá como concluída a tarefa de apresentar a paradiplomacia tendo em vista aspectos históricos, políticos e globais. Além de suas características, os pressupostos que norteiam a prática e o seu impacto na gestão pública, espera-se ter alcançado o entendimento que, embora a paradiplomacia tenha objetivos especialmente voltados ao desenvolvimento econômico, social e de preservação ambiental, e que as atividades paradiplomáticas tenham alcançado bastante visibilidade no palco das negociações internacionais, ainda não há um aparato jurídico que legitime a sua realização.

## 2.1 O DIREITO DAS FRONTEIRAS

Objetiva-se com este tópico fundamentar a relevância e a problematização da situação de integração pelos atores subnacionais através da paradiplomacia, avaliando-se a integração transfronteiriça, principalmente em âmbito do MERCOSUL. Considera-se que o processo de integração mercosulino, aliado às divergências entre as lideranças dos governos centrais, sinaliza a pertinência estratégica do posicionamento e das políticas públicas levadas a cabo pelos governos subnacionais, uma razão contextual que fundamenta a hipótese apresentada nesta tese.

Por isso, o tratamento jurídico das fronteiras é de primordial importância para a realização dos processos de integração regional. Desse modo, pretende-se analisar se a integração transfronteiriça através da paradiplomacia constitui-se em estratégia para abrandar a crise dos resíduos.

No processo de consolidação dos Estados Nacionais Modernos, as fronteiras cumpriram um papel decisivo não só na delimitação dos espaços político-geográficos, que constituíram os novos territórios, como também na demarcação de uma soberania nacional e na própria constituição de um ideal identitário.<sup>297</sup> Na era do moderno Estado-nação, inaugurada pela Revolução Francesa em 1789, multiplicaram-se os movimentos nacionalistas em busca de unificar territórios e consolidar uma identidade nacional sob um mesmo marco territorial.<sup>298</sup>

Porém, mesmo antes da globalização expor a debilidade de tais demarcações, inúmeros

---

<sup>297</sup> OLIVEIRA, Naia; BARCELLOS, Tanya M. de. Fronteiras no mundo globalizado: o fim dos limites? In: **Indicadores Econômicos FEE**, v. 27. Disponível em:

<https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/indicadores/article/view/1798>. Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>298</sup> ALVES JUNIOR, José. **Cinco Séculos de Brasil: imagens e visões**. São Paulo: Editora Moderna Ltda. 1998, p. 97.

outros fatores já evidenciavam sua fragilidade. No livro *Gomorra*<sup>299</sup>, o jornalista Roberto Saviano, infiltrado em uma das máfias mais violentas do mundo, revela a existência de um sistema de transporte internacional e clandestino de mercadorias e de resíduos, com ramificações empresariais por diversos países, especializada no ilícito transfronteiriço. Esse relato impactante é apenas um dos exemplos pontuais de como a aparente ordem fronteiriça encerra profundas distorções e manipulações.

Muitos fatores internos e externos confluem para compor tal cenário de contrastes e contradições. O primeiro, ainda considerando as fronteiras nacionais, está na própria tentativa de criar uma distinção artificial entre dois grupos: compatriotas e estrangeiros. Muitas fronteiras, elaboradas arbitrariamente segundo arranjos políticos ou através de embates bélicos, são, do ponto de vista sociológico, praticamente inconcebíveis. É o caso da “Fronteira da Paz” entre o Brasil e o Uruguai.

Assim é conhecida a união das cidades de Santana do Livramento, no Rio Grande do Sul, e a cidade de Rivera, na República Oriental do Uruguai. Neste canto do Pampa Gaúcho, esse conceito de fronteira parece distar da ideia frequente, pois basta atravessar uma rua, sem cancelas, sem guardas, sem passaportes, para estar do lado de lá. Famílias com integrantes de uma e outra nacionalidade, ou tendo as duas - conhecidos como “doble chapa” – são uma realidade constante, sem contar a partilha de tradições, de hábitos e da compreensão linguística recíproca.<sup>300</sup>

Nesse caso, a fronteira parece simplesmente inexistir. Os indivíduos se inter-relacionam, exercem seus ofícios, constituem família como se não houvesse nenhum limite geográfico. Embora a harmonia descrita torne o marco fronteiriço um aparato meramente simbólico, a região ainda parece carregar o estigma de ser uma zona de risco à soberania nacional, tal qual se observa pelo aparato militar presente nas cidades próximas.<sup>301</sup>

É importante ressaltar que as fronteiras, além de arbitrárias, não são definitivas e estão sujeitas a mudanças, gerando inclusive, novos tipos de conflitos, principalmente para os habitantes das regiões fronteiriças. Um exemplo emblemático, retirado da história brasileira, embora não tão recente, é o caso da guerra Guaranítica, na qual jesuítas e indígenas confrontaram portugueses e espanhóis por não aceitarem as novas fronteiras da então colônia portuguesa, redefinidas pelo Tratado de Madri.

Outro fator diz respeito às regiões fronteiriças em si. Do ponto de vista geográfico, as regiões fronteiriças estão submetidas a certo grau de distanciamento do epicentro nacional. Essa

---

<sup>299</sup> SAVIANO, Roberto. *Gomorra*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

<sup>300</sup> TURATTI, Deisemara. *Direito Fronteiriço: a experiência da fronteira da paz*. Editora Deviant, 2019, p. 2.

<sup>301</sup> TURATTI, Deisemara. *Direito Fronteiriço: a experiência da fronteira da paz*. Editora Deviant, 2019, p. 3.

descentralização acaba impactando negativamente em diversos indicadores da qualidade de vida dos moradores de tais regiões. Segundo levantamento do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira (IDESF), as chamadas “cidades gêmeas”, ou seja, cidades divididas por uma demarcação fronteiriça, apresentam os mais altos índices de homicídios do país. Enquanto a média nacional, em 2016, foi de 27,85 mortes a cada grupo de 100 mil habitantes, algumas cidades de fronteira, como Paranhos (MS), Coronel Sapucaia (MS) e Guaíra (PR) apresentam os alarmantes índices 109,70; 67,04 e 64,06 de homicídios. Algumas cidades gêmeas também lideram os números em relação a suicídios. Considerando que a média brasileira é de 5,13 mortes por suicídio a cada 100 mil habitantes, a cidades de Chuí (RS), Paranhos (MS), Aceguá (RS) e Bela Vista (MS) alcançam os expressivos números de 31,2; 29,3; 21,1 e 20,62 de suicídios, respectivamente.<sup>302</sup>

Esses índices normalmente estão atrelados à ocorrência de outros crimes transnacionais, como o tráfico humano, de drogas e de armas, contrabando internacional de mercadorias, resíduos e o descaminho, além da própria ausência ou ineficiência do Estado em promover a proteção às comunidades fronteiriças,<sup>303</sup> impactando também em outros indicadores da qualidade de vida nessas regiões. Devido à falta de uma situação econômica favorável, por exemplo, muitos jovens são induzidos à prática de atividades ilícitas, como o contrabando, e acabam em situações de fuga, envolvendo-se em acidentes e aumentando a incidência de vítimas de trânsito, outro índice elevado nessas regiões.<sup>304</sup>

A falta de ações mais efetivas por parte dos governos centrais para a melhoria das regiões fronteiriças carrega o ranço de ser uma prática antiga. Historicamente, os projetos de desenvolvimento e expansão de infraestrutura nacionais não eram direcionados para essas áreas. A partir da ideia de que a preservação da soberania só seria mantida por meio de um princípio de intocabilidade e que as fronteiras seriam regiões por demais expostas ao alcance do “inimigo”, a atenção do Estado era voltada quase exclusivamente a aspectos relativos à

---

<sup>302</sup> IDESF. **Diagnósticos do desenvolvimento das cidades gêmeas do Brasil**. Educação, Saúde, Economia e Segurança pública: a análise dos números. Editora IDESF, 2018. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Diagn%C3%B3sticos-do-desenvolvimento-das-cidades-g%C3%A0meas-do-Brasil-internet.pdf>. Acesso em: 05 jan. 22.

<sup>303</sup> SILVEIRA, Vladimir O. da; SILVA, Elio R. Chadid da. **A efetividade dos direitos humanos como fator de Desenvolvimento nas fronteiras globalizadas do Mercosul**. Revista Jurídica. p. 425. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA\\_n.53.18.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.53.18.pdf). Acesso em: 05 jan. 22.

<sup>304</sup> IDESF. **Estudo do IDESF mostra que fronteiras brasileiras têm indicadores alarmantes em todas as áreas essenciais**. IDESF, 2018. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2018/08/28/estudo-do-idesf-mostra-que-fronteiras-brasileiras-tem-indices-alarmantes-em-todas-as-areas-essenciais>. Acesso em: 06 fev. 22.

defesa ou militarização.<sup>305</sup> E num país de dimensões continentais como o Brasil, tal predisposição estatal pode ter gerado graves impactos no desenvolvimento de infraestrutura para as cidades da região.

Conforme artigo 20, § 2º da Constituição Federal, de 1988, constitui-se como fronteira<sup>306</sup> “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres” e é considerada fundamental para defesa do território nacional.<sup>307</sup> O Brasil possui fronteiras com 10 dos 12 outros países da América do Sul e cerca de 30% do território nacional está dentro do limite de fronteira.<sup>308</sup> Portanto, o limite jurídico do território é ancorado pela ação institucional nacional como forma de separação entre povos e países. Essa faixa terrestre que se estende por 16,9 mil quilômetros contabiliza, segundo dados do IBGE em 2021<sup>309</sup>, um total de 588 municípios inseridos nela.

O terceiro fator decorre das novas dinâmicas internacionais fomentadas pela globalização - tal enumeração tem por objetivo propor meramente uma sistematização de abordagem à questão das fronteiras, uma vez que as inúmeras particularidades de cada região ou país exigiriam um olhar muito mais acurado e que ultrapassaria as pretensões do presente estudo. A partir das últimas décadas do século XX, novas atividades econômicas e comerciais foram desenvolvidas, grandes corporações industriais e organizações financeiras surgiram, e inúmeras transações e fusões movimentaram o cenário da economia mundial. Devido à globalização, operou-se uma integração global, vislumbrando-se um mundo em constante encolhimento, reordenando as relações de poder interregionais e transpondo fronteiras através de um novo paradigma: o virtual.<sup>310</sup>

---

<sup>305</sup> OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; NASCIMENTO, Rainne Feitosa do. Fronteira, Paradiplomacia e Desenvolvimento. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7227/4073>. Acesso em: 19 fev. 2022.

<sup>306</sup> Com base na Lei nº 6.634/1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064/1980, que define também as atividades reguladas no território fronteiriço, que possui um regime especial em relação ao restante do território brasileiro, a Faixa de fronteira é a faixa interna de 150 km de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

<sup>307</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 fev. 22.

<sup>308</sup> CASTILHO, Eduardo Pereira de. **Brasil fronteiras terrestres**. Funag. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-e-informacao/fronteiras-terrestres-brasil-13052015.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

<sup>309</sup> SAMPAIO, Kleber. **Ibge atualiza municípios de fronteira e de frente ao mar: dados integram pesquisa divulgada hoje**. Agência Brasil, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-07/ibge-atualiza-municipios-de-fronteira-e-de-frente-ao-mar>. Acesso em: 23 fev. 2022.

<sup>310</sup> JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. In: **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Nº 83. p. 46. Publicada em 2018. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/issue/view/91/77>. Acesso em: 20 fev. 2022.

A globalização é melhor entendida como um fenômeno espacial, desmentindo uma continuidade onde o âmbito global começa e onde termina o local. Isso denota uma mudança na forma espacial da organização e atividade humana e nos padrões de atividades transcontinentais e inter-regionais, na interação e no exercício do poder.<sup>311</sup>

A partir dessa nova perspectiva, abandona-se a concepção de fronteira enquanto limite estatal e passa-se a ver a região fronteira como detentora de possibilidades comerciais e de cooperação internacional.<sup>312</sup> Entretanto, por outro lado, a característica “ultraliberal” do modelo capitalista de globalização promoveu uma potencialização do papel de grandes corporações multinacionais, que passaram a atuar de modo mais independente às políticas governamentais e até mesmo em relação a necessidades sociais legítimas.<sup>313</sup> Assim, num cenário já fragilizado pela carência de políticas públicas, devido às diferentes legislações e costumes que caracterizam cada um dos lados que compõem o marco fronteiro, acarreta-se o agravamento da situação nas regiões de fronteira.<sup>314</sup>

Outro impacto dessa nova dinâmica mundial monetarizada, tal como aprofundado no capítulo anterior, mas agora sob o viés da questão fronteira, está na crise ambiental:

Para tanto, a natureza tem sido apropriada por estes agentes capitalistas e, no tangente a sua inserção global, a flexibilização e permeabilidade das fronteiras têm levado a uma maior pressão sobre o meio ambiente em função da produção de mercadorias e ocupação de espaços que atendam aos largos níveis de consumo das sociedades contemporâneas.<sup>315</sup>

E no atual cenário de crise, a questão da gestão dos resíduos assume, também nas fronteiras, um dos problemas para os quais urge soluções. Frente às diferentes condições políticas, econômicas, históricas, legais e culturais dos distintos povos que partilham a mesma faixa transfronteira, diferentes possibilidades de intervenção e viabilidade de aplicação de

---

<sup>311</sup> HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 273.

<sup>312</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p.65. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 fev. 22.

<sup>313</sup> GONÇALVES, Alexandre Honig; GONÇALVES, Marcelino. Fronteiras e Resíduos Sólidos: uma reflexão crítica e científica. In: **Revista GeoPantanal**. UFMS/AGB. Nº 18. Jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/875>. Acesso em: 18 fev. 22.

<sup>314</sup> As cidades em linha de fronteira também são objeto de preocupação da União Europeia. Conforme Payre, a cooperação transfronteira tem aumentado o peso estratégico político e econômico, não só a nível transfronteiro na capacidade de gerir projetos financiados pela Europa com entidades vizinhas, mas também a nível internacional através do poder de visibilidade internacional ganhando status de cooperação transfronteira. PAYRE, R. *The importance of being connected*. City networks and urban government: Lyon and Eurocities (1990–2005). *Int. J. Urban Reg. Res.* 2010, 34, 260-280.

<sup>315</sup> GONÇALVES, Alexandre Honig; GONÇALVES, Marcelino. Fronteiras e Resíduos Sólidos: uma reflexão crítica e científica. In: **Revista GeoPantanal**. UFMS/AGB. Nº 18. Jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/875>. Acesso em: 18 fev. 22.

políticas públicas acabam sendo destinadas à mesma unidade ambiental, o que, de um modo geral, tem se caracterizado pela ineficiência ou nulidade da gestão dos resíduos sólidos, resultando em uma degradação ambiental ainda maior.

Por conseguinte, as movimentações transfronteiriças destes resíduos sólidos trazem consigo grande desgaste político e financeiro aos Estados e, sobretudo, operacional aos agentes envolvidos, tal qual o caso dos resíduos sólidos urbanos (RSU) gerados em cidades de fronteira. Uma vez que se materializam factualmente barreiras burocráticas e legais, econômicas e culturais das partes envolvidas, expondo as impossibilidades e a fragilidade na atribuição de responsabilidades específicas em espaços transfronteiriços.<sup>316</sup>

Levando em consideração características da fronteirização como proximidade e compartilhamento de dificuldades, naturalmente existiria um interesse na melhoria das condições do outro, isto é, da cidade ou região vizinha. Contudo, os benefícios e avanços, principalmente a partir do envolvimento de atores ou instituições do outro lado, ainda acabam sendo observados com certo receio e desconfiança.<sup>317</sup>

Nesse sentido, apesar de toda a integração promovida pela globalização, ainda é preciso criar mecanismos de intermediação para que os diferentes atores, distanciados pelas fronteiras, apesar de sua vizinhança próxima, encontrem soluções para problemas locais e resistentes a abordagens unilaterais. Esse papel tem sido cumprido, conforme veremos mais detalhadamente no próximo tópico, pela paradiplomacia, devido a sua potencialidade para atender objetivos específicos de uma região a partir do diálogo e a articulação entre atores e instituições locais.

A paradiplomacia transfronteiriça pode ser entendida como uma estratégia política importante para o desenvolvimento econômico e social continuado das regiões limítrofes, bem como representa importante instrumento para a redução de assimetrias possibilitando a aproximação das políticas públicas subnacionais que buscam a combinação dos interesses locais e internacionais por meio do atendimento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 21. As práticas paradiplomáticas realizadas nesse campo utilizam instrumentos como os planos de ação que propõem projetos de cooperação conjunta entre os atores.<sup>318</sup>

A priori, a paradiplomacia apresenta características segundo a região na qual é praticada e, adaptada às regiões fronteiriças, comumente não é destinada à aquisição de uma relevância

---

<sup>316</sup> GONÇALVES, Alexandre Honig; GONÇALVES, Marcelino. Fronteiras e Resíduos Sólidos: uma reflexão crítica e científica. In: **Revista GeoPantanal**. UFMS/AGB. Nº 18. Jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/875>. Acesso em: 18 fev. 22.

<sup>317</sup> OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; NASCIMENTO, Rainne Feitosa do. Fronteira, Paradiplomacia e Desenvolvimento. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7227/4073>. Acesso em: 19 fev. 2022.

<sup>318</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p.66. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 fev. 22.



global.<sup>319</sup> E, mesmo que as atividades paradiplomáticas tenham por objetivo alcançar objetivos globais, nenhuma atividade possui personalidade internacional jurídica, impossibilitando-as de “realizar tratados, acordos internacionais ou práticas que possam contrariar a ordem e a soberania nacional”.<sup>320</sup>

Para suprir as lacunas do vazio de uma regulação jurídica, a paradiplomacia busca estabilizar as relações bilaterais por meio de acordos que viabilizem a convergência de interesses entre as partes envolvidas.<sup>321</sup> Contudo, a falta de uma regulamentação jurídica faz com que as ações internacionais dos governos estaduais e municipais sejam muitas vezes ocasionais, informais e pouco sistematizadas.<sup>322</sup>

Se fronteira é, doravante, recolocada sob a lógica de um novo paradigma da circulação global, visto que é por ela que os fluxos se materializam conquanto relação ao desenvolvimento, os questionamentos teóricos caminharam substantivamente em direção a um novo conceito de gestão e de poder decisório sobre as ações realizáveis, justamente porque a crise do modelo centralizador ocorre na medida em que se iniciava uma pressão por autonomia baseada numa redistribuição de poder por parte dos atores locais.<sup>323</sup>

Para que se efetive esse novo conceito de gestão, seria preciso a instauração de novos dispositivos globais que corroborassem e instituíssem a sua prática, uma vez que o modelo decisório internacional, baseado no consenso entre os Estados, esgotou-se ante o impasse para resolver boa parte das questões suscitadas com a globalização, como por exemplo: regulação das finanças, do comércio e da economia; a partilha menos desigual da renda e os direitos sociais; a proteção do meio-ambiente e a luta contra o aquecimento global; dentre outros, e com ele a própria perspectiva de “vislumbrar a sociedade dentro dos limites territoriais dos

---

<sup>319</sup> OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; NASCIMENTO, Rainne Feitosa do. Fronteira, Paradiplomacia e Desenvolvimento. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7227/4073>. Acesso em: 19 fev. 2022.

<sup>320</sup> OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; NASCIMENTO, Rainne Feitosa do. Fronteira, Paradiplomacia e Desenvolvimento. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7227/4073>. Acesso em: 19 fev. 2022.

<sup>321</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p.67. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 fev. 22.

<sup>322</sup> ANDRADE E BARROS, Mariana. **Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”**. p.77. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D](https://redib.org/Record/oai_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D). Acesso em: 16 fev. 22.

<sup>323</sup> OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; NASCIMENTO, Rainne Feitosa do. Fronteira, Paradiplomacia e Desenvolvimento. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7227/4073>. Acesso em: 19 fev. 2022.

Estados”.<sup>324</sup>

A ineficácia em relação ao modelo decisório estatal e a urgência para tratar das questões globais promoveu certo descrédito ao Direito Internacional Público, encarregado de regular as relações entre diferentes atores internacionais, mas que, por si só, carecia de uma perspectiva intersistêmica para resolver os problemas da atualidade.<sup>325</sup> Fomentou-se assim a necessidade de revisão da abordagem adotada no cenário internacional:

Sob o ponto de vista dos efeitos, essa autêntica ressaca, que abala os hábitos e os métodos mais estabelecidos das outras disciplinas, afeta especialmente o direito, por manter uma relação a tal ponto profunda com o Estado que, às vezes, acreditamos intuitivamente dever identificá-los um ao outro. Aliás, pode-se fazer uma ideia muito imperfeita quanto à sua progressão, ao se observar o recurso crescente às expressões - muitas vezes intercambiáveis em suas intenções - “direito global” e “direito transnacional” no mundo jurídico.<sup>326</sup>

Contudo, cabe ao direito acompanhar *pari-passu* as modificações sociais, sobretudo relativas à atuação jurídica dos novos atores que potencialmente podem influenciar as relações internacionais, mesmo que isso signifique reconhecer a perda da hegemonia estatal.<sup>327</sup> Assim, encerradas sob a mesma nomenclatura de “direito global”, uma variedade de pesquisas e práticas que, embora tratem das mais diversas temáticas, enfrentam o mesmo desafio de renovar o paradigma e o currículo do direito tradicional.<sup>328</sup> Enquanto uma tentativa de aprimorar as decisões do direito internacional, o direito global, a partir do modelo da Escola de Bruxelas<sup>329</sup>, orienta-se por ao menos duas características metodológicas essenciais. A saber:

---

<sup>324</sup> WAEYENBERGE, Arnaud Van. Direito Global: Uma teoria adequada para se pensar o direito ambiental? In: **Revista de Direito Internacional**. Vol. 14, nº 3. 2017. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4982/pdf>. Acesso em: 25 fev. 22.

<sup>325</sup> FRANÇA, Nathalia Penha Cardoso de. **A insuficiência do direito internacional aos atuais conflitos da humanidade: transdisciplinariedade**. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/38683/26259>. Acesso em: 26 fev. 22.

<sup>326</sup> WAEYENBERGE, Arnaud Van. Direito Global: Uma teoria adequada para se pensar o direito ambiental? In: **Revista de Direito Internacional**. Vol. 14, nº 3. 2017. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4982/pdf>. Acesso em: 25 fev. 22.

<sup>327</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol.10, n. 2, 2019, p. 104. Disponível em:

<https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 25 fev. 22.

<sup>328</sup> WAEYENBERGE, Arnaud Van. Direito Global: Uma teoria adequada para se pensar o direito ambiental? In: **Revista de Direito Internacional**. Vol. 14, nº 3. 2017. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4982/pdf>. Acesso em: 25 fev. 22.

<sup>329</sup> A Escola de Bruxelas foi um grupo pensadores, composto maioritariamente por juristas, mas também por filósofos e lógicos, centrados nas figuras de Chaïm Perelman a Eugène Dupréel, que a partir de 1945 deu importantes contribuições para uma nova abordagem do Direito e da Filosofia na Bélgica. CENTRE PERELMAN. **L’apport des philosophes de l’Ecole de Bruxelles d’Eugène Dupréel à Chaïm Perelman**. Disponível em: [www.philodroit.be/L-apport-des-philosophes-de-l-1518?lang=fr](http://www.philodroit.be/L-apport-des-philosophes-de-l-1518?lang=fr). Acesso em: 28 fev. 22.

- a) Uma abordagem micro-jurídica, através da análise de casos práticos e tendo por base a perspectiva dos atores ao invés de pautar-se em conceitos fontes e ordenamento jurídico;
- b) Um estudo empírico a partir do seu contexto, principalmente a partir dos domínios da vida social afetados pela globalização.<sup>330</sup>

Contudo, ainda não há sinais de reconhecimento da paradiplomacia pelo direito global ou mesmo internacional. Principalmente no contexto das fronteiras, as oportunidades surgem comumente a partir da atuação de seus atores locais com o incremento das ações de cooperação por agentes externos.

Para tanto, destaca-se uma série de desígnios, ações e projetos de interações binacionais nas regiões de fronteira dado por um conjunto de atores, entidades, organismos e instituições cada vez maior, que, de forma geral, destravam as malhas (de circulação), redimensionam os nós (de intermediação) para novas atribuições e perspectivas e, concomitantemente, abonam as redes (de cooperação, de colaboração ou de competição) para novas oportunidades de criação, vitalização e redimensionamento.<sup>331</sup>

Com base nessa reflexão, a pergunta que surge é: quais estratégias e políticas de cooperação são as mais eficazes para serem utilizadas internacionalmente e em nível continental?<sup>332</sup> Já há algumas décadas, o desenvolvimento sustentável local tem sido alcançado apelando para o nível local e enquadrando-o em uma metodologia multi-atores, participativa, de baixo para cima.<sup>333</sup> Essa ideia de desenvolvimento enquadra-se perfeitamente na retórica institucional sobre a cooperação transfronteiriça.<sup>334</sup>

Na Europa, a existência de cooperação transfronteiriça<sup>335</sup> continental é considerada uma estratégia de êxito e já é desenvolvida com diferentes graus de intensidade em seu território.

---

<sup>330</sup> WAEYENBERGE, Arnaud Van. Direito Global: Uma teoria adequada para se pensar o direito ambiental? In: **Revista de Direito Internacional**. Vol. 14, nº 3. 2017. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4982/pdf>. Acesso em: 25 fev. 22.

<sup>331</sup> OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; NASCIMENTO, Rainne Feitosa do. Fronteira, Paradiplomacia e Desenvolvimento. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7227/4073>. Acesso em: 19 fev. 2022.

<sup>332</sup> AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteira. In: PÊGO, Bolívar (Coord.)... [Et. Al.]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018, p. 47.

<sup>333</sup> MEGA, V. *Our city, our future: Towards sustainable development in European cities*. *Environ. Urban*. 1996, 8, 133-154.

<sup>334</sup> LIMA, Filipe. As dinâmicas territoriais no espaço de fronteira na fachada atlântica peninsular: A eurocidade Valença/Tuy. In: **Cadernos** 2012, 4, 75–86.

<sup>335</sup> Vieira adverte que “ao mesmo tempo em que os processos de integração regional são replicados em diversos continentes, o modelo institucional que deverá perdurar ainda parece ser uma incógnita, a despeito das insistentes cópias que se fizeram do desenho europeu, sem por vezes construírem-se mediações locais mais

Desde de 2007, com o Tratado de Lisboa, consolidaram-se os acordos do tipo comunidade econômica. O objetivo era avançar na integração para uma sociedade multinacional integrada na Europa, processo instaurado com a transformação da Comunidade Econômica Europeia em União Europeia, em 1992, mediante o Tratado de Maastricht, e cujos fundamentos remontam aos acordos de Schengen, iniciados em 1985. Assim, o espaço europeu foi considerado uma efetiva união política e, portanto, almejou-se transformar a “cooperação transfronteiriça em algo mais que uma livre circulação entre nações soberanas.”<sup>336</sup>

Com isso, a União Europeia objetivou superar o conceito de fronteira no aspecto de limite da soberania. Isto pois, a convergência e a divergência dependem da atuação das decisões políticas e do governo em diferentes níveis. “Para atingir o objetivo, entretanto, é preciso o apoio do Estado democrático; em outras palavras, da participação da sociedade civil.”<sup>337</sup>

Em que pese a importância do conquistado com a cooperação em âmbito europeu, aponta-se que “nem tudo são flores” e que dificuldades existem no que se refere à UE quanto à cooperação continental. “Entre as críticas, argumenta-se que há duas vertentes na UE que nem sempre são ou podem ser alinhadas: a perspectiva da UE e a dos Estados. Alessandro Aveni aponta que nesse aspecto o Brasil possuiria certa vantagem em relação à UE, ao menos no trato de questões internas:

A justificativa é que, na UE, apostou-se ser possível atender às exigências globais e locais com um governo de diferentes níveis de descentralização, o que implica que haja um delegar de soberania dos Estados para a UE. Esta configuração é diferente da dos Estados Unidos e do Brasil.<sup>338</sup>

Partindo do exemplo da União Europeia, objetiva-se refletir sobre as práticas de governo nas cidades gêmeas (municípios em linha de fronteira) e trazer à tona questões como a oferta de serviços para a população fronteiriça e possibilidades de gerenciamento de cidades pertencentes a dois países diferentes,<sup>339</sup> inclusive em relação à pauta dos resíduos. Ambas as questões esbarram nas dificuldades advindas das legislações diferentes em cada país. Assim, o

---

adequadas.” VIERIA, Gustavo Oliveira. Integração (trans)fronteiriça no mercosul via paradiplomacia. In: WINTER, Luis Alexandre Carta (Organizador). **Mercosul e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 483.

<sup>336</sup> AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteira. In: PÊGO, Bolívar (Coord.)... [Et. Al.]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018, p. 47.

<sup>337</sup> AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteira. In: PÊGO, Bolívar (Coord.)... [Et. Al.]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018, p. 47.

<sup>338</sup> AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteira. In: PÊGO, Bolívar (Coord.)... [Et. Al.]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018, p. 48.

<sup>339</sup> AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteira. In: PÊGO, Bolívar (Coord.)... [Et. Al.]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018, p. 48-49.

desafio é o planejamento em áreas que têm demandas comuns para a prestação de serviços e ao mesmo tempo o encontro de diferentes culturas, economias e legislações.<sup>340</sup> Nesse aspecto, a UE tem avançado em relação aos consórcios entre municípios com estratégias para cidades gêmeas e redes de cidades.

Além disso, o que tem se verificado nas últimas décadas, conforme veremos no tópico a seguir, é que as redes de cidades também têm beneficiado não só os municípios de fronteira, mas todas as cidades participantes, principalmente na obtenção de cooperação internacional, seja na busca de investimentos externos e/ou cooperação técnica, e em outras demandas, como a promoção do comércio exterior, turismo internacional etc. O MERCOSUL, por exemplo, tem órgãos específicos para auxiliar na resolução de problemas transfronteiriços, como o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), que viabilizam o estudo e implementam soluções que favorecem o desenvolvimento das regiões fronteiriças.<sup>341</sup>

Conclui-se, conforme a exposição feita, que houve uma mudança da concepção de fronteira, sendo esta entendida como uma área de interação entre Estados, na qual a cooperação é o ponto de destaque. Nesse sentido, a paradiplomacia vem para auxiliar os municípios fronteiriços, fomentando o trabalho em cooperação. A paradiplomacia apresenta-se como um instrumento de desenvolvimento local, pois os acordos paradiplomáticos se perfazem no âmbito local de modo mais fluido, ou seja, “sem a rigidez dos tratados internacionais, permitindo a comunicação direta entre os atores territoriais que utilizam língua, leis e compartilham aspirações conjuntas nas regiões de fronteira.”<sup>342</sup> A paradiplomacia representa uma “ferramenta que utiliza o poder do consenso mútuo para a conversão de esforços em ações que atendem as demandas locais.”<sup>343</sup>

No próximo tópico será abordado o processo de integração comunitária promovida pela

---

<sup>340</sup> AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteira. In: PÊGO, Bolívar (Coord.)... [Et. Al.]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018, p. 48.

<sup>341</sup> GOMES, Joseli Fiorin. A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao MERCOSUL: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteira. In: **RELAcult – Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**. Vol. 2, 2016. p.245. Disponível em: <https://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/264>. Acesso em: 18 fev. 22.

<sup>342</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p.68. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 fev. 22.

<sup>343</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p.68. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 fev. 22.

paradiplomacia na União Europeia. As *Eurocities* são um modelo eloquente dos benefícios advindos da adoção da paradiplomacia na gestão municipal e que influenciarão de modo decisivo as práticas paradiplomáticas mundiais, inclusive em relação à pauta ambiental.

## 2.2 A INTEGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA E AS *EUROCITIES*

Conforme apresentado anteriormente, a globalização consolidou a atuação dos atores intergovernamentais na busca de estabelecer novas relações de cooperação e integração no cenário mundial. Desde os anos de 1980, a integração regional tornou-se uma realidade irreversível, constituindo-se parte da agenda das cidades, as quais perceberam que não poderiam depender apenas da vontade dos governos centrais para atender demandas locais e melhorar a qualidade de vida de sua população, exigindo sua atuação inclusive internacionalmente.<sup>344</sup>

O continente Europeu experienciou de modo muito específico tal processo de integração, conforme as características econômicas, sociais e históricas que marcam a região. Mesmo antes da globalização, o histórico de conflitos bélicos já impunha à Europa a necessidade de abrir diálogo entre diversos governantes para resolver questões fronteiriças.<sup>345</sup> A germinação entre cidades surgiu após o fim da II Guerra Mundial, a fim de proporcionar laços de união e cooperação entre as cidades da Europa, difundindo-se pelo restante do mundo.

Além do contexto pós-guerra, muitas cidades europeias tiveram seu crescimento demográfico afetado por um intenso processo de emigração das populações rumo ao Novo Mundo,<sup>346</sup> o que se exigiu repensar estratégias de atração das populações circundantes e estrangeiras. Outros aspectos, como o surgimento do mercado único europeu, em 1993, o alargamento da UE ao Leste Europeu, em 2000-2006,<sup>347</sup> a implementação de uma moeda única em 2002, o Euro, além do próprio tratado de Lisboa, já abordado no tópico anterior, consolidando a formação da União Europeia, foram pontos decisivos no fomento de uma

---

<sup>344</sup> GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. A Rede Mercocidades e a gestão dos resíduos sólidos, por uma política de integração ambiental no Mercosul. In: WINTER, Luís Alexandre Carta (Coord). **Mercosul - Mercosur e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p.547.

<sup>345</sup> CUNHA, Nídia Ferreira da. **Cooperação Transfronteiriça no Noroeste Peninsular**: A Eurocidade Chaves - Verín. Universidade De Lisboa. 2016. p. 7. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097\\_tm.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097_tm.pdf). Acesso em: 20 mar. 22.

<sup>346</sup> TAVARES, Cesar. Governança e cidades sustentáveis. In: GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando. (Organizadores). **Governança e paradiplomacia ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015, p.70.

<sup>347</sup> CUNHA, Nídia Ferreira da. **Cooperação Transfronteiriça no Noroeste Peninsular**: A Eurocidade Chaves - Verín. Universidade De Lisboa. 2016. p. 7. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097\\_tm.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097_tm.pdf). Acesso em: 20 mar. 22.

configuração política decisiva para a integração.

Nesse cenário de reestruturação política, as cidades passam a ganhar representatividade não apenas no cenário internacional, mas também o reconhecimento do Estado central, de modo a influenciar a política externa estatal.<sup>348</sup> Os avanços no sentido do reconhecimento das cidades enquanto protagonistas das relações internacionais no âmbito europeu ocorreram em quatro fases distintas.<sup>349</sup> A saber, conforme Cunha:

- Entre 1950 e 1970 – O espaço fronteiriço da Escandinávia, da Alemanha e da Holanda se destacou pelo protagonismo que suas autoridades locais assumem nas suas ações de cooperação, esboçando um possível modelo de Euro-Região;
- Entre 1971 e 1980 – Período no qual é consolidado o papel das autoridades regionais com a criação da Associação Europeia de Regiões Fronteiriças. Surgem as Comunidades de Trabalho;
- Entre 1981 e 1990 – Entra em vigor, em 1981, a Convenção de Madrid, que possibilita a criação de um sistema jurídico apto a permitir a assinatura de diversos tratados bilaterais, conservando e respeitando a soberania e autonomia das nações com diferentes marcos judiciais e institucionais. Tratados como a Convenção Benelux, assinada em 1986, o Acordo de Viena, 1993, o Tratado de Bayonne, em 1995, entre outros;
- Entre 1991 e 2000 – Período marcado pela criação de programas de financiamento comunitário, como o INTERREG,<sup>350</sup> por exemplo, oportunizando o surgimento de novas organizações e projetos de cooperação ao longo das fronteiras<sup>351</sup>.

Agregue-se a essa tendência de valorização das unidades subnacionais, a busca de amparo que algumas localidades, por vezes negligenciadas por seus governos centrais, encontravam na dinâmica de associação com seus pares locais, através de parcerias, consórcios

---

<sup>348</sup> APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependência, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 106.

<sup>349</sup> CUNHA, Nídia Ferreira da. **Cooperação Transfronteiriça no Noroeste Peninsular: A Eurocidade Chaves - Verín**. Universidade De Lisboa. 2016. p. 10. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097\\_tm.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097_tm.pdf). Acesso em: 19 mar. 22.

<sup>350</sup> O INTERREG, ou Programa de Iniciativa Comunitária para a Cooperação Transfronteiriça, Transnacional e Inter-Regional, é um instrumento por meio do qual a UE promove a coesão econômica, social e territorial entre autoridades locais e regionais. In: EUROCID. **Interreg: Cooperação Territorial Europeia**. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/interreg>. Acesso em: 26 abr. 22.

<sup>351</sup> CUNHA, Nídia Ferreira da. **Cooperação Transfronteiriça no Noroeste Peninsular: A Eurocidade Chaves - Verín**. Universidade De Lisboa. 2016. p. 11. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097\\_tm.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097_tm.pdf). Acesso em: 21 mar. 22.

e redes.<sup>352</sup> Impulsionadas pela integração característica da era da globalização, desde o início do século XX, as cidades criaram redes de cooperação entre si para aumentar a capacidade competitiva e operar de forma mais eficaz.<sup>353</sup>

Essas redes são sustentadas por uma complementaridade multifacetada de razões geográficas, funcionalidades no quadro territorial que compõem o seu contexto (província, município, região etc.), interesses políticos e econômicos partilhados. A nível urbano, o desenvolvimento territorial europeu parece ter adotado dois tipos de redes interurbanas. A primeira é a rede de cidades europeias secundárias, ou não capitais, denominadas *Eurocities*, iniciada em 1986 com um acordo formal na cidade de Roterdão - conforme será detalhado a seguir. Essa rede tornou-se um ator-chave e um poderoso lobby na concepção da política urbana europeia.<sup>354</sup> Em segundo lugar, existe um conjunto de redes intermunicipais transfronteiriças de diferentes origens, como as Eurometrópoles, Eurodistritos, cidades gêmeas ou irmãs, e as denominadas Eurocidades transfronteiriças, que, por meio de políticas de Cooperação Territorial Europeia, aumentaram e consolidaram suas redes de cooperação transnacional.<sup>355</sup>

Durante uma conferência realizada na cidade de Roterdão, na Holanda, em 1986, um grupo de representantes de onze grandes cidades se reuniu com acadêmicos e industriais para debater sobre o papel das cidades por trás da recuperação econômica. Três anos depois, outra conferência é realizada, agora na cidade de Barcelona, na Espanha, na qual são firmados acordos entre um grupo de seis cidades principais, assinalando definitivamente o surgimento da rede denominada *Eurocities*.<sup>356</sup>

Entre as mais interessadas nesta remodelagem da paisagem política europeia, destacaram-se as cidades de Barcelona, Lyon, Birmingham, Roterdão, Milão e Frankfurt, que logo se tornaram as líderes mais dinâmicas do processo de criação e desenvolvimento dessa

---

<sup>352</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 94. Disponível em:

<https://arquivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 19 mar. 22.

<sup>353</sup> CHUCH, A.; Reid, P. *Urban power, international networks and competition: The example of cross-border cooperation*. Urban Stud. 1996, 33, 1297–1318.

<sup>354</sup> EWEN, S.; HEBBERT, M. *European cities in a networked world during the long 20th century*. Environ. Plan. C. 2007, 25, 327-340.

<sup>355</sup> JANCZAK, J. *Old Borders—New Challenges, New Borders—Old Challenges: De-Bordering and Re-Bordering in Contemporary Europe*. Logos Verlag. Berlin, Germany, 2019, p. 159.

<sup>356</sup> EUROCIITIES. *History: from 1986 to present day*. Disponível em:

[http://wsdomino.eurocities.eu/eurocities/about\\_us/history](http://wsdomino.eurocities.eu/eurocities/about_us/history). Acesso em: 18 mar. 22.



rede de cooperação.<sup>357</sup> Em 2011, a rede já contava com a participação de 136 cidades, nas quais se incluíam a maioria das capitais europeias, evidenciando uma rápida adesão por parte dos demais municípios europeus – tal qual apresentado no quadro a seguir, elaborado com base no relatório *Developing Europe’s urban model: 25 years of Eurocities*:

<b>Ano</b>	<b>Número de membros</b>
1993	44
1994	63
1995	70
1996	72
1997	75
1998	81
1999	84
2000	85
2001	92
2002	95
2003	110
2004	114
2005	118
2006	127
2007	130
2008	132
2009	133
2010	136
2011	136

Tabela 3 - Evolução da adesão na *Eurocities*

Fonte: Elaborado pela autora<sup>358</sup>

<sup>357</sup> BLOOMFIELD, Jon. *Developing Europe’s urban model: 25 years of Eurocities*. p. 10. Disponível em: [https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing\\_Europe\\_s\\_urban\\_model\\_-\\_25\\_years\\_of\\_EUROCITIES-NVAT\\_12212.pdf](https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing_Europe_s_urban_model_-_25_years_of_EUROCITIES-NVAT_12212.pdf). Acesso em: 19 mar. 22

<sup>358</sup> Elaborado com base no gráfico “Evolution of EUROCITIES’ membership (full & associate members) from Jan 1993 to Jan 2011” In: BLOOMFIELD, Jon. *Developing Europe’s urban model: 25 years of Eurocities*. p.

Conforme o quadro, evidencia-se que até o ano de 2011, ou seja, dezoito anos após o levantamento iniciado em 1993, houve aumento de mais 200% no volume de adesões à Rede – considere-se tal adesão como um dos resultados da Rede, uma vez que parte do trabalho das *Eurocities* é engajar mais cidades a participarem do projeto.<sup>359</sup> Atualmente a *Eurocities* é a rede de mais de 200 cidades, em 38 países, representando 130 milhões de pessoas, trabalhando em conjunto para garantir uma boa qualidade de vida para todos. Esse é o futuro que as cidades europeias têm trabalhado para construir através das *Eurocities* desde 1986.

O modelo de êxito está pautado não apenas no compartilhamento de experiências e soluções entre cidades que possuem interesses comuns, mas também na formação de um corpo de conhecimentos novos advindos de grupos de estudos urbanos e de trabalhos sobre questões específicas, que incluem desde temas sobre transporte à regeneração ambiental, sobre crescimento econômico à crise migratória – contando, inclusive, com profissionais especializados em novas disciplinas<sup>360</sup>.

O conceito *Eurocity* é particularmente interessante em termos de oferecer estrutura e conteúdos a um projeto que vai muito além da teoria e do convencionalismo institucional. Agrupa localidades que se juntam para atender aos serviços públicos a um custo mais baixo, o que é difícil de conseguir localmente ou individualmente. Acima de tudo, servem também como plataforma para se qualificar para a assistência da União Europeia, bem como outras possibilidades e financiamento por parte do Estado, administrações regionais ou provinciais. Em suma, a *Eurocity* tenta formar entidades com plena capacidade para solicitar e desenvolver projetos relacionados com a cooperação transfronteiriça.<sup>361</sup>

Além disso, cabe ressaltar que essa atuação internacional não se dá apenas enquanto um

---

14. Disponível em: [https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing\\_Europe\\_s\\_urban\\_model\\_-\\_25\\_years\\_of\\_EUROCITIES-NVAT\\_12212.pdf](https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing_Europe_s_urban_model_-_25_years_of_EUROCITIES-NVAT_12212.pdf). Acesso em: 19 mar. 22.

<sup>359</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 mar. 22.

<sup>360</sup> BLOOMFIELD, Jon. **Developing Europe's urban model: 25 years of Eurocities**. p. 10. Disponível em: [https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing\\_Europe\\_s\\_urban\\_model\\_-\\_25\\_years\\_of\\_EUROCITIES-NVAT\\_12212.pdf](https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing_Europe_s_urban_model_-_25_years_of_EUROCITIES-NVAT_12212.pdf). Acesso em: 19 mar. 22.

<sup>361</sup> *The Eurocity concept is particularly interesting in terms of offering structure and substance to a project that goes far beyond theory and institutional conventionality. It groups together localities that come together to attend to public services at a lower cost, which is difficult to achieve locally or individually. Above all, they also serve as a platform to qualify for assistance from the European Union, as well as other possibilities and funding from the state, regional or provincial administrations. In sum, the Eurocity attempts to form entities with a full capacity to request and develop projects related to CBC [Commitment to cross-border].* Tradução nossa. Cf.: JURADO-ALMONTE, José Manuel; PAZOS-GARCÍA, Francisco José; CASTANHO, Rui Alexandre. **Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies. Sustainability**. Published: 10 August 2020. p. 06. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/16/6438>. Acesso em: 17 mar. 22.

movimento externo às fronteiras estatais. À medida em que a gestão municipal e as instituições e conferências internacionais se aproximam, ocorre a aproximação das cidades com as dinâmicas internacionais, de modo que não só são produzidos ganhos a sua população local, como também os municípios acabam transpassados por questões do cenário internacional.<sup>362</sup> Um exemplo é o da pauta das mudanças climáticas que, a partir do Acordo de Paris, teve a inclusão das *Eurocities* de modo que se viabilizasse, por meio de soluções e atores locais, alcançar as metas do acordo<sup>363</sup>.

Nas cidades que agregam o quadro de cooperação da rede *Eurocities* são evidenciadas significativas melhorias, tais como:

- Tornaram-se entidades de cooperação transfronteiriça excepcionais, autônomas e suficientes;
- São entidades que se beneficiam e trabalham em prol do desenvolvimento territorial sustentável, o qual é, de fato, a base da cooperação, juntamente com a gestão partilhada dos serviços públicos e instalações. Os planos estratégicos das *Eurocities* confirmam o desejo de alcançar a sustentabilidade e desenvolvimento sustentável;
- Criaram e promoveram serviços públicos comuns em áreas transfronteiriças: “uma cidade com um objetivo final”;
- Pretendem ser lobbies territoriais, criando grupos de trabalho que são mais imediatos do que os de entidades superiores administrativas, principalmente comunitárias, estatais e regionais;
- Tornam-se estruturas ou grupos de pressão dentro de outras instituições transfronteiriças (Euroregiões), para a obtenção de financiamento a projetos.<sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> MÈRCHER, Leonardo; FERREIRA, Ana Paula Lopes. Cidades Globais: agentes determinantes na atuação da rede de mercocidades. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, nº 20. p. 132. Disponível em [https://www.academia.edu/27632170/cidades\\_globais\\_agentes\\_determinantes\\_na\\_atua%c3%87%c3%83o\\_da\\_rede\\_de\\_mercocidades](https://www.academia.edu/27632170/cidades_globais_agentes_determinantes_na_atua%c3%87%c3%83o_da_rede_de_mercocidades). Acesso em: 15 fev. 22.

<sup>363</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 97. Disponível em:

<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 fev. 22.

<sup>364</sup> *They have become outstanding, autonomous and sufficient CBC entities. • They are entities that are benefitting and working for sustainable territorial development, which is, in fact, the basis of the cooperation along with the shared management of public services and facilities. The Eurocities' strategic plans confirm the desire to achieve sustainability and sustainable development. • They have created and fostered common public services in cross-border areas: "one city as the ultimate objective." • They intend to be territorial lobbies, creating task forces that are more immediate than those of higher administrative entities, mainly community, state and regional. • They become structures or pressure groups within other cross-border institutions (Euroregions) for the obtaining of funding for projects.* Tradução nossa. Cf.: JURADO-ALMONTE, José Manuel; PAZOS-GARCÍA, Francisco José; CASTANHO, Rui Alexandre. ***Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development***

Conforme visto, esses desenvolvimentos não aconteceram por acaso. Mas, além de responderem a uma tendência subjacente de implementação da Rede, se dão em parte pelo reconhecimento de lideranças políticas, empresariais e cívicas da necessidade de atuarem para além de suas fronteiras nacionais e acompanharem o desenvolvimento de suas congêneres europeias, principalmente na medida em que a União Europeia se tornou uma fonte ainda mais significativa de financiamento e influência política no âmbito mundial.<sup>365</sup>

As *Eurocities* apresentam uma fórmula única de empoderamento, cooperação e governança, que é muito interessante para o futuro dos territórios fronteiriços. Partilhar os recursos públicos, criando sinergias, e ser visível na esfera administrativa é o denominador comum das *Eurocities* criadas na fronteira ibérica.<sup>366</sup>

Contudo, ainda há muitas demandas a serem atendidas. Embora muito se discorra sobre a cooperação transfronteiriça na União Europeia e sobre as novas possibilidades de se alargar a interação nas *Eurocities*, a cooperação ainda acaba sendo, em grande parte, econômica.<sup>367</sup> Ultrapassada a mentalidade das demarcações territoriais e de cidadãos artificialmente separados, o próximo passo é a construção de um conceito de eurocidadania.<sup>368</sup> Entretanto, principalmente ante eventos atuais, tais como a pandemia da Covid-19 e os fluxos migratórios decorrente de questões socioeconômicas e bélicas, como a guerra da Ucrânia, quando a atenção mundial se volta novamente à função das fronteiras, talvez esse passo demore um pouco mais a ser dado.

Mesmo assim, as *Eurocities* têm demonstrado um grande potencial enquanto instrumento apto a promover sustentabilidade ambiental, social e econômica, rompendo com o

---

*Strategies. Sustainability. Published: 10 August 2020. p. 18. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/16/6438>. Acesso em: 17 mar. 22.*

<sup>365</sup> BLOOMFIELD, Jon. **Developing Europe's urban model: 25 years of Eurocities.** p. 10. Disponível em: [https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing\\_Europe\\_s\\_urban\\_model\\_-\\_25\\_years\\_of\\_EUROCITIES-NVAT\\_12212.pdf](https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing_Europe_s_urban_model_-_25_years_of_EUROCITIES-NVAT_12212.pdf). Acesso em: 19 mar. 22.

<sup>366</sup> *The Eurocities present a unique formula of empowerment, cooperation and governance that is very interesting for the future of border territories. Sharing public resources, creating synergies and being visible in the administrative sphere is the common denominator of the Eurocities created in the Iberian Border.* Tradução nossa. Cf.: JURADO-ALMONTE, José Manuel; PAZOS-GARCÍA, Francisco José; CASTANHO, Rui Alexandre. **Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies. Sustainability. Published: 10 August 2020. p. 06.** Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/16/6438>. Acesso em: 19 mar. 22.

<sup>367</sup> CUNHA, Nídia Ferreira da. **Cooperação Transfronteiriça no Noroeste Peninsular: A Eurocidade Chaves - Verín.** Universidade De Lisboa. 2016. p. 21. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097\\_tm.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097_tm.pdf). Acesso em: 21 mar. 22.

<sup>368</sup> EUROCIDADE CHAVES-VERÍN, AECT. **Assim nasceu a ideia.** Disponível em: <https://eurocidadechavesverin.eu/pages/564>. Acesso em: 22 mar. 22.

ciclo de subdesenvolvimento característico de algumas regiões.<sup>369</sup> Nesse sentido, perante o panorama apresentado, se espera ter consolidado a percepção da rede de cidades enquanto um modelo de integração que, guardadas as devidas peculiaridades do contexto no qual surge, pode ser considerado uma possibilidade de solução para diversos problemas pontuais em outros continentes. Por meio da rede *Eurocities* se consolidou a ideia de que a cidade não faz parte do problema, e sim da solução.<sup>370</sup>

### 2.3 EUROCITIES E A PAUTA AMBIENTAL

A atuação das cidades na cena internacional por meio de redes semelhantes às *Eurocities*, conforme descrito no tópico anterior, promove não apenas uma melhoria em relação a demandas locais e além fronteiras, mas também possibilita que as cidades protagonizem uma atuação decisiva em questões globais. “A transformação global requer ação local”, conforme descreve a frase de abertura do manual de metas “Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento”,<sup>371</sup> produzido pela Câmara Municipal de Oeiras e a Rede Intermunicipal de Cooperação para o Desenvolvimento - RICD, na promoção dos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) e na educação para o desenvolvimento de uma cidadania global entre os municípios portugueses.

Entre os principais problemas globais sobre os quais urge estruturar um sistema de governança local apto a produzir soluções eficientes está, sem sombra de dúvida, a questão ambiental. Por isso, a pauta dos cuidados com o meio ambiente ganhou bastante ênfase nos preceitos de atuação das cidades; até porque, por outro lado, elas também desempenham um papel expressivo na degradação ambiental: mais de 75% dos recursos naturais são consumidos pelas cidades, que também são responsáveis pela produção de mais de 50% do lixo global e

---

<sup>369</sup> (...) *uniting populations around institutions such as Eurocities can be an instrument of great value, for the benefit of environmental, social and economic sustainability, which will hold back the vicious cycle of underdevelopment.* Tradução nossa. Cf.: JURADO-ALMONTE, José Manuel; PAZOS-GARCÍA, Francisco José; CASTANHO, Rui Alexandre. *Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies. Sustainability.* Published: 10 August 2020. p. 17. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/16/6438>. Acesso em: 17 mar. 22.

<sup>370</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades.** 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 96. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 mar. 22.

<sup>371</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável.** Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 06. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

pela emissão de até 80% dos gases responsáveis pelo efeito estufa.<sup>372</sup> Desse modo, nesta etapa da pesquisa, procurar-se-á apresentar algumas estratégias por meio das quais tem se efetivado a atuação das cidades, por meio da rede *Eurocities*, no tratamento da questão ambiental.

As *Eurocities* são uma resposta a uma era “paradoxal” em que as tendências globalizantes estão levando instituições em todos os níveis territoriais a participarem de uma corrida por posicionamento no cenário mundial.<sup>373</sup> Evidente que a ideia dominante de desenvolvimento econômico prevalece sobre outras abordagens - conforme já exposto no capítulo 1.5 -, mas, ao mesmo tempo, outras instituições de cidades pequenas e médias têm conquistado o protagonismo enquanto representantes do seu território local, algo que seria impraticável para os governos centrais.

A União Europeia, ciente dos desafios do desenvolvimento desigual entre as áreas urbanas e rurais, bem como os Estados-Membros do Norte, Sul, antigos e novos, encontrou na rede *Eurocities* a melhor maneira possível de alcançar a coesão europeia no conceito mais completo de desenvolvimento sustentável.<sup>374</sup> Tal conceito promoveu uma melhoria das políticas de cooperação transfronteiriças, sendo esta melhoria também resultante do reconhecimento da relevância da participação dos novos atores políticos locais e da importância de uma atuação em dimensão local.<sup>375</sup>

A colaboração estimula as cidades a se inspirarem mutuamente. Além disso, quando ocorre uma crise, a urgência da coordenação local e do compartilhamento de informações necessárias para solucionar o problema é essencial para uma resposta rápida e mais eficaz. O que, de certo modo, também ocorre em relação a questões de longa duração, como mudanças climáticas, desigualdade social<sup>376</sup>, resíduos sólidos, dentre outros. Por isso, essa abordagem “global” não é menos essencial.<sup>377</sup> Essa é a parte “cidades” da Eurocidades. Nesse sentido, centenas de cidades já se comprometeram a governar por meio do diálogo.<sup>378</sup>

---

<sup>372</sup> EUROCITIES. *Circular economy*. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/goals/circular-economy/>. Acesso em: 15 mai. 22.

<sup>373</sup> KITSON M.; Martin, R.; Tyler, P. *Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept?* Reg. Stud. 2004, 38, p. 991-999.

<sup>374</sup> GOMES, Teresa Gonzáves; GOMES, J. Andrés Domínguez; PINTO, Hugo. *Eurocity: From Political Construction to Local Demand . . . Or Vice-Versa?*. Spain: Sustainability, 2019, p. 1. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6217>. Acesso em: 28 abr. 22.

<sup>375</sup> GOMES, Teresa Gonzáves; GOMES, J. Andrés Domínguez; PINTO, Hugo. *Eurocity: From Political Construction to Local Demand . . . Or Vice-Versa?*. Spain: Sustainability, 2019, p. 2. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6217>. Acesso em: 28 abr. 22.

<sup>376</sup> EUROCITIES. *About us*. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/about-us/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

<sup>377</sup> EUROCITIES. *About us*. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/about-us/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

<sup>378</sup> EUROCITIES. *About us*. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/about-us/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

Por outro lado, os governos locais trabalham no terreno com os cidadãos e residentes e são parceiros essenciais para tornar realidade as políticas e ambições da UE. Como tal, as cidades devem ser incluídas diretamente na tomada de decisões europeias e devem receber diretamente os fundos europeus. Essa é a parte “Euro” da Eurocidades. Então “Eurocidades”, “Europa” mais “cidades”, é igual a um futuro melhor para todos.<sup>379</sup>

Além disso, essa consolidação ocorre em um momento em que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>380</sup> e a Agenda Europeia 2030 estão formando a base de todas as iniciativas no continente. As Agendas ambientais, como o movimento Cidades/Municípios Saudáveis, Agenda 21 e, mais recentemente, a Agenda 2030, foram alguns dos caminhos encontrados para estruturar e organizar a atuação das cidades e demais unidades subnacionais de modo unificado para o enfrentamento da crise ambiental:

Essas agendas, guardadas as suas características específicas, partem do pressuposto que as pessoas estão vivendo em um dado local e vem enfrentando problemas comuns que exigem novas formas de gestão, baseadas na participação social e na igualdade para alcançarem metas de qualidade de vida.<sup>381</sup>

A Agenda 2030 é um documento elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o intuito de implementar um plano de ação global para promover um desenvolvimento sustentável e socialmente mais justo. Seu planejamento parte de 17 objetivos eleitos para o enfrentamento de diversos desafios do mundo contemporâneo (ODS). Embora esse compromisso global tenha sido assumido, a princípio, no âmbito estatal - entre os 193 países, incluindo o Brasil, que integram a Organização das Nações Unidas - um aspecto importante da Agenda é o reconhecimento do protagonismo que as municipalidades têm para a sua implementação.<sup>382</sup>

Assinada em 2015, na Assembleia Geral das Nações Unidas, visa unificar outras agendas políticas sobre o ambiente, como a Agenda 21, elaborada durante a Conferência Eco-92, e o documento da Rio+20, ambas realizadas na cidade do Rio de Janeiro, com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), definidos na Cúpula do Milênio, realizada no ano de

---

<sup>379</sup> EUROCIITIES. *About us*. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/about-us/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

<sup>380</sup> SACHS, F. *The Age of Sustainable Development*. New York, Columbia University Press, 2015.

<sup>381</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p.103. Disponível em:

<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 fev. 22.

<sup>382</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 06. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

2000, na Cidade de Nova Iorque.

Os 17 objetivos da Agenda subdividem-se em 169 metas a fim de alcançar, num panorama global, resultados como erradicação da pobreza, redução das desigualdades, padrões sustentáveis de produção e consumo, fomento de cidades sustentáveis, crescimento econômico inclusivo, igualdade de gênero, segurança alimentar, controle das mudanças climáticas, dentre muitos outros<sup>383</sup>. Sendo as metas para a concretização dos ODS abrangentes e ousadas, principalmente tendo em vista sua perspectiva temporal, o ano de 2030, elas conclamam a um esforço conjunto e colaborativo para o alcance dos resultados almejados.

A Agenda 2030 preconiza uma visão do desenvolvimento como responsabilidade partilhada, em que é necessário o envolvimento dos vários atores e todos têm um papel a desempenhar (governos nacionais e locais, comunidades de base, organizações da sociedade civil, setor privado, academia etc.). Estabelece uma parceria global para o desenvolvimento sustentável que envolve todos os níveis de governo, todas as partes interessadas e todas as pessoas em um esforço inclusivo e coletivo.<sup>384</sup>

Entretanto, a Agenda 2030 procurou também destacar o papel fundamental dos agentes locais (atores subnacionais) na localização dos ODS em seus países. “As metas estabelecidas pela ONU nos ODS estão intimamente ligadas às competências municipais, o que torna ainda mais relevante a atividade das unidades subnacionais<sup>385</sup>, evidenciando a intenção de promover e possibilitar a participação de governos locais ou regionais na sua implementação. Ademais, a UE está empenhada em liderar a implementação da Agenda 2030 entre os seus Estados-Membros: nas 10 primeiras posições do ranking de maior cumprimento dos ODS, sete delas estão ocupadas por países membros da UE; e esse número chega a 27 quando se trata dos 50 primeiros lugares (segundo o Índice Global dos ODS).<sup>386</sup>

Conforme exposto, a Agenda procura atingir 17 objetivos através do cumprimento de 169 metas. As metas correspondem a uma visão integradora elaborada a partir de quatro eixos

---

<sup>383</sup> GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Conexão ambiental. Disponível em: <https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/Pagina/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel-ODS>. Acesso em: 23 abr. 22.

<sup>384</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 10. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

<sup>385</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p.141. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 abr. 22.

<sup>386</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 41. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.



que, segundo a ONU, compõem um desenvolvimento sustentável.<sup>387</sup>



Figura 2 - Eixos do desenvolvimento sustentável das ODS

Fonte: Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável.<sup>388</sup>

Entre os quatro eixos definidos pela Agenda 2030 enquanto componentes de um desenvolvimento sustentável está o meio ambiente. As ações de preservação e conservação do meio ambiente preveem, dentre outras metas, a reversão do desmatamento, proteção das florestas e da biodiversidade, combate à desertificação, uso sustentável dos oceanos e recursos marinhos e a adoção de medidas efetivas contra mudanças climáticas.<sup>389</sup>

Em relação aos resíduos, o ODS que trata especificamente do assunto refere-se à produção e o consumo sustentáveis (Objetivo 12). Dentro dele, são previstas as metas:

**12.4** Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente;

**12.5** Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção,

<sup>387</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 09. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

<sup>388</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 09. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

<sup>389</sup> GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Conexão ambiental. Disponível em: <https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/Pagina/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel-ODS>. Acesso em: 23 abr. 22.

redução, reciclagem e reuso;<sup>390</sup>

Outra meta que aborda a questão dos resíduos está no ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Essa meta prevê “até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros”, meta 11.6<sup>391</sup>. Não há nenhum ODS que faça menção explícita a “resíduos sólidos”, o que embora possa causar algum estranhamento, faz sentido considerando o grau de generalidade das metas.

Apesar dessa generalidade, a Agenda já produziu diversos resultados: em 2018, por exemplo, mediante determinação da UE, todos os Estados-Membros deveriam adotar programas específicos para a redução na produção de resíduos alimentares e acompanhar e comunicar os níveis de desperdício alimentar. Além disso, até 2030, a reutilização ou reciclagem dos resíduos municipais deveria alcançar 60%, de resíduos de embalagens, 70%, e a destinação a aterros deveria ser menor de 10% até 2035.<sup>392</sup> Atualmente, cerca de 90% dos resíduos gerados podem ser reciclados ou reutilizados.<sup>393</sup>

Uma das facilidades para a implementação da Agenda é que não existe uma estratégia ou plano pré-definido. Os objetivos podem ser adaptados aos planos locais já existentes<sup>394</sup>. Além disso, as metas são alcançadas mediante a interação com quem conhece e responde diretamente sobre as necessidades locais, os municípios e governos não centrais, conforme se evidencia na própria Agenda, ao determinar o monitoramento por meio de relatórios e indicadores provenientes de âmbito local:

- Os relatórios voluntários nacionais dos Estados Membros, apresentados às Nações Unidas, devem incluir as perspectivas dos governos locais e regionais.
- Os indicadores existentes a nível dos Estados Membros devem ser alargados e devem ser desenvolvidos indicadores locais, adaptados aos desafios e competências dos

---

<sup>390</sup> GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Conexão ambiental. Disponível em: <https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/Pagina/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel-ODS>. Acesso em: 24 abr. 22.

<sup>391</sup> GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Conexão ambiental. Disponível em: <https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/Pagina/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel-ODS>. Acesso em: 24 abr. 22.

<sup>392</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 41. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

<sup>393</sup> EUROCITIES. **Circular economy**. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/goals/circular-economy/>. Acesso em: 15 mai. 22.

<sup>394</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 80. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

municípios; as autoridades locais e regionais devem ser consultadas sobre estes indicadores.

- O Eurostat também deve desenvolver dados desagregados e indicadores territoriais, trabalhando com os organismos nacionais de estatística.
- A UE deve facilitar e apoiar a troca de aprendizagens e experiências entre municípios, bem como divulgar boas práticas já existentes a nível local e regional.<sup>395</sup>

O planejamento evidencia a importância dada à participação dos governos locais na implementação de um desenvolvimento urbano sustentável. Por isso o aumento do conhecimento sobre a Agenda 2030 e o esforço para a adesão de novos municípios contribui decisivamente para que sejam alcançados os resultados almejados<sup>396</sup>. Nesse sentido, várias instituições supranacionais e redes europeias têm sido fundamentais na adesão à Agenda 2030 e em possibilitar a interlocução com novos governos locais e outras agendas locais. “As cidades europeias não podem trabalhar sozinhas com os grandes desafios impostos às cidades [e] a rede Eurocities possibilita o trabalho em conjunto e o compartilhamento das demandas e soluções.”<sup>397</sup>

Outras agendas e acordos permeiam o cenário europeu e tratam, direta ou indiretamente, da pauta ambiental; as mais conhecidas são a Nova Agenda Urbana (NAU), a Agenda Urbana para a UE, e os acordos climáticos Acordo de Paris e o Marco Sendai. Esses tratados não só se complementam, pensando no ideal de uma dimensão de desenvolvimento sustentável, como encontram nas entidades subnacionais e nas redes cidades as condições necessárias para efetivar-se, tanto pelos aspectos relativos a sua execução quanto pelo próprio aparato que fornecem às políticas públicas locais.

Tais acordos estimulam a formação de novas ações, programas, outras agendas, como a missão da UE “Cidades inteligentes e com impacto neutro no clima”, com o objetivo de alcançar o limiar de 100 cidades isentas de impacto ambiental até 2030<sup>398</sup>, o prêmio Capital Verde

---

<sup>395</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 41. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

<sup>396</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. p. 42. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

<sup>397</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 98. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 abr. 22.

<sup>398</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Missão “Cidades inteligentes e com impacto neutro no clima: 100 cidades com impacto neutro no clima até 2030 – pelos e para os cidadãos**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research\\_and\\_innovation/funding/documents/ec\\_rtd\\_mission-cities-citizens-summary\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/funding/documents/ec_rtd_mission-cities-citizens-summary_pt.pdf). Acesso em: 14 mai. 22.

Europeia, formando uma nova rede de cidades, vencedoras e finalistas do prêmio nos anos anteriores, o Acordo Cidade Verde, promovendo um intercâmbio de soluções municipais para a coleta e gestão dos resíduos<sup>399</sup>, dentre outras. Todas essas ações, além de promoverem um destaque positivo às cidades no cenário internacional, por estarem ecologicamente engajadas, também representam a garantia do recebimento de investimentos externos.

Segundo Elisa Ferreira, comissária responsável pela pasta Coesão e Reformas, o novo programa da UE, *European Urban Initiative*, para o qual estão previstos €400 milhões de EUR, irá apoiar iniciativas municipais para o desenvolvimento urbano sustentável. Além do apoio financeiro, as cidades também poderão contar com o auxílio do movimento artístico *New European Bauhaus*, em busca de alcançar um espaço urbano mais sustentável, inclusive do ponto de vista estético.<sup>400</sup>

A partir do cenário descrito acima, representativo de como as cidades europeias, trabalhando com a UE e através de agendas ambientais, acordos e dinâmicas paradiplomáticas, delineou-se qual tem sido o tratamento dado à questão ambiental e a crise dos resíduos - na medida em que os dados permitiram isso - no contexto europeu. Verificou que, na interlocução direta da UE com as unidades municipais, a Europa tem acumulado uma considerável experiência na busca de uma gestão mais sustentável. No próximo capítulo, analisar-se-á a integração política no contexto latino-americano promovida pelo MERCOSUL e das Mercocidades e como, ou se, essa integração tem auxiliado na gestão dos resíduos sólidos.

---

<sup>399</sup> EUROCITIES. *Circular economy*. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/goals/circular-economy/>. Acesso em: 15 mai. 22.

<sup>400</sup> EUROCITIES. *Festival of Europe: urban renaissance*. 12 mai. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/latest/festival-of-europe-urban-renaissance/>. Acesso em: 15 mai. 22.

### 3 A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL E A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS RESÍDUOS POR MEIO DAS MERCOCIDADES

Integração, no cenário internacional, significa unir-se a um grupo para formar parte dele, sendo seus atores os Estados, os grupos sociais e políticos, situados no mesmo âmbito jurisdicional. Pode-se dizer que a integração é uma forma de interação destes citados atores, com intenção de desenvolvimento e formação de uma sociedade internacional ou supranacional.<sup>401</sup> Conforme Raúl Granillo Ocampo, os valores comuns devem levar à união.<sup>402</sup> Neste capítulo de encerramento do trabalho de pesquisa, se aprofundará a investigação sobre a integração internacional e como foi esse processo promovido no contexto sul-americano pelo acordo de livre comércio denominado MERCOSUL; quais suas propostas e impactos na legislação sobre o tratamento dos resíduos sólidos; e, por fim, busca-se analisar como a Rede Mercocidades, por meio de sua dinâmica de cooperação descentralizada, pode solucionar a crise dos resíduos, validando a hipótese que norteou o desenvolvimento desta tese. Espera-se corroborar a perspectiva de que as Mercocidades, por meio da paradiplomacia, representam uma possibilidade de alcançar uma gestão mais sustentável dos resíduos sólidos.

O processo de integração intensificou-se com a globalização e com o modelo liberal que caracteriza os tempos atuais, no qual o Estado assume a função de garantir as “regras do jogo” da liberdade e da competição. Essa nova realidade econômica, cultural e tecnológica do mundo gerou a necessidade de harmonizar “os esforços de coordenação entre os integrantes da comunidade global.” As razões que “embasam essas mudanças residem na necessidade de adequação às demandas complexas da sociedade internacional, conduzindo às alterações tanto em nível local como internacional.”<sup>403</sup>

Após a segunda guerra mundial, a cooperação caracterizou a racionalidade do Direito internacional através da solidariedade entre países.<sup>404</sup> Recentemente, essa dinâmica foi atualizada pela adição de novos sujeitos, os atores subnacionais.<sup>405</sup> Nesse contexto, as relações

---

<sup>401</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 21.

<sup>402</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 95.

<sup>403</sup> WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 2, 2019, p. 98-99. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 18 mar. 22.

<sup>404</sup> QUADROS, Fausto de. **Direito das Comunidades Europeias**. Lisboa: Almedina, 1984, p. 186.

<sup>405</sup> Conforme Luís Alexandre Carta Winter e Juliana F. Montenegro, os termos “atores subnacionais” e “atores não centrais” serão utilizados, nesse estudo, como sinônimo de atores mistos, ou seja, se referem as Cidades,

internacionais buscam regular internacionalmente problemas transfronteiriços comuns, como o meio ambiente e resíduos, dentre outros, no interior de instituições comuns.<sup>406</sup>

Conforme explicitado no capítulo anterior, a criação das comunidades europeias<sup>407</sup> (1952 e 1958) gerou um reordenamento das soberanias, ocasionando uma redistribuição de funções no quadro de um novo estamento político, mais independente. Embora a entrega ou cessão de poderes soberanos dos Estados participantes tenha sido traduzida como uma forma de privar o Estado-Nação da sua independência,<sup>408</sup> também possibilitou estabelecer novas relações de interdependência.

O processo de integração latino-americano, por sua vez, foi idealizado, no século XIX, através da Carta da Jamaica, histórico documento elaborado em 1815, por Simón Bolívar; um marco inicial no processo de construção de um sentimento interamericano de integração econômica, política, cultural e social da América Latina.<sup>409</sup> Ocampo explica que as razões que levam um país a adotar uma política de integração são várias, pois pertencer a um processo de integração beneficia não só o interesse nacional, mas também o conjunto de países que integram o processo. O autor aponta os seguintes benefícios:

- a) Aumento do poder de negociação; havendo uma possibilidade maior de defesa e prioridade dos interesses de cada um dos países e do conjunto.
- b) Desenvolvimento de atividades econômicas em um mercado de maior dimensão.<sup>410</sup>

Além dos benefícios expostos por Ocampo, pode-se incluir ainda um terceiro ponto: a defesa do meio ambiente. Desde a “descoberta” do meio ambiente<sup>411</sup> já se reconhecia a

---

Municípios, Províncias, Cantões e Länder, bem como unidades imediatamente superiores, tal qual, no caso brasileiro, os Estados Federados. Essa escolha se prende a linha de pesquisa de Tullo Vigevani, Álvaro Chagas Castelo Branco, Salomón e Nunes e Noé Cornago Prieto, dentre outros. WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 2, 2019, p.99. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 18 mar. 22.

<sup>406</sup> CARRILLO SALCEDO, Juan. *El derecho internacional en un mundo en cambio*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 185, 188.

<sup>407</sup> Não se objetiva expor todas as etapas de integração. Compreende-se a integração europeia como modelo de sucesso a ser seguido entre países, que objetiva o projeto de integração.

<sup>408</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 115.

<sup>409</sup> CORONATO, Daniel Rei. O Brasil e os ideais de Integração Americana no Século XIX. In: GADELHA, Regina Maria A. F. **Mercosul a Unasul: Avanços no Processo de Integração**. São Paulo: Educ, 2013, p. 35.

<sup>410</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito da Integração Regional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 25.

<sup>411</sup> Estudos de Charles Darwin sobre a evolução das espécies, apontou que existem interações entre os seres vivos e tudo que os cerca, na qual aos poucos surge o ramo da biologia específica para estudar essas relações – ecologia, palavra cunhada por um dos discípulos de Charles Darwin; Ernst Haeckel, que em 1866 a definiu como: “a totalidade da ciência das relações do organismo com o meio ambiente, compreendendo, no sentido lato,

impossibilidade de dividi-lo em pedaços delimitados por fronteiras. Mas a necessidade das nações de garantir sua soberania nas regiões que correspondiam a seu território nacional perverteu esse senso natural.

Guido Soares aponta que o conceito de fronteira política é “irrelevante e incômodo”, isso porque dividir uma unidade ambiental e repartir seus pedaços entre vários Estados soberanos desconfigura uma realidade que deve ser considerada como um conjunto significativo e impõe tratamento distinto, mesmo que conflitante com as políticas e as legislações dos Estados.<sup>412</sup>

Contudo, os rios transfronteiriços não mudam as cores de suas águas quando atravessam fronteiras, nem as aves, os peixes e as correntes marítimas necessitam de passaportes e vistos de entrada para percorrer seu caminho natural de passar livremente do território de um Estado para o território de outro Estado, e, da mesma forma, os ventos, que transportam poluição de um país para outro, não se submetem a nenhuma lei ou regulamento sobre transporte internacional de resíduos tóxicos. [...] Enfim, há fenômenos em que a noção de fronteira é propositadamente considerada inexistente.<sup>413</sup>

Por outro lado, a existência de fronteiras, e de um território demarcado por elas, é vital para a própria formação dos Estados modernos, de modo que não só seja possível definir a extensão de sua soberania como também sua delimitação física em relação a outros países, sendo eles vizinhos ou não. Entretanto, a tomada de consciência da necessidade de prevenir a degradação do meio ambiente (dividido em inúmeras partes distribuídas pelos Estados), “forçou os países a reconhecer que, no universo do planeta Terra, existe somente um único meio ambiente e a única maneira de ter-se uma regulamentação racional em relação a ele seria unificar os vários meios ambientes”, ou seja, local, nacional, regional ou internacional, em um sistema normativo único.<sup>414</sup>

Assim, a proteção do meio ambiente e resolução de questões de alta complexidade como resíduos sólidos, não podem almejar soluções apenas no âmbito Estatal - sendo maior ainda o desafio para países de dimensões continentais como o Brasil. Em razão dessa complexidade, surge a importância, até mesmo urgência, de tratar as questões ambientais como

---

todas as condições de existência.” In: SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri/SP: Manole, 2003, p. 2.

<sup>412</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri/SP: Manole, 2003, p.13.

<sup>413</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri/SP: Manole, 2003, p.14.

<sup>414</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri/SP: Manole, 2003, p. 39.

os resíduos sólidos, problemas até então não solucionados de modo satisfatório, inclusive em âmbito global,<sup>415</sup> por meio de novos atores trazidos à discussão e à implementação de medidas.

Destarte, vários fatores determinam o deslocamento das questões relacionadas ao meio ambiente para os foros internacionais, como por exemplo: a) A necessidade de cooperação internacional como condição essencial para que se atingisse determinado objetivo de preservação ambiental; b) A evidência de que somente poderia haver resultado na prevenção de grandes tragédias ambientais se houvesse coordenação em nível internacional, de esforços políticos e das políticas ambientalistas, adotados nos ordenamentos jurídicos nacionais.<sup>416</sup>

Para Grosfoguel, a socialização do poder privilegia os conflitos locais e globais a favor de formas coletivas de autoridade pública; significa que esta “socialização” do poder implicaria a formação de instituições globais para além das fronteiras estatais.<sup>417</sup> Em que pese a proposta radical que exigiria a superação da colonialidade do poder e superação do paradigma mecanicista, a proposta mostra-se aplicável quando adaptada ao modelo de integração na América Latina, através da paradiplomacia, com objetivo de alcançar possíveis soluções a problemas como dos resíduos sólidos. Nesse sentido, vê-se retomada uma das questões mobilizadoras para o presente estudo, relativa ao papel dos governos locais e subnacionais, em suas redes de cidades, na dinâmica de solução da crise dos resíduos sólidos.

Posto que a complexidade e demandas em questões ambientais, como resíduos sólidos, fez com que o Estado-nação perdesse sua exclusividade na tomada de decisões sobre essas “matérias e um espaço foi aberto para contribuições qualitativas de novos atores internacionais”, que atualmente contribuem para propor novas soluções, ou caminhos para graves e antigos problemas ambientais, especialmente os aportes dos governos subnacionais e locais, por meio de suas ações paradiplomáticas, os governos subnacionais, com suporte em ações e instrumentos paradiplomáticos, desempenham um papel cada vez mais relevante tanto em nível nacional como global.<sup>418</sup>

---

<sup>415</sup> Conforme Alier, à medida que a economia se expande globalmente, mais resíduos são gerados, comprometem os sistemas naturais, e deterioram os direitos das futuras gerações. Para o autor, os impactos gerados não são solucionados pelas políticas econômicas, ou por inovações tecnológicas. ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2011.

<sup>416</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri/SP: Manole, 2003, p. 40.

<sup>417</sup> GROSGOQUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Organizadores). **Epistemologias do Sul**. Cortez: São Paulo, 2010.

<sup>418</sup> REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luíza Machado; GONÇALVES, Alcindo. **Paradiplomacia ambiental: environmental paradiplomacy**. (e-book). Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2019, p. 7.



Assim, seguindo a linha desenvolvida no segundo capítulo, a partir dos debates sobre paradiplomacia e integração, observou-se a necessidade de propor novos caminhos e métodos para solucionar/abrandar a crise de resíduos sólidos. Sem se olvidar da magnitude dos fatores que geram a citada crise, expostos no capítulo 1, objetiva-se agora trabalhar com modelos possíveis no contexto sul-americano. Conforme verificado, as bases teóricas fundamentam a plena participação de governos subnacionais através da integração promovida pela prática da paradiplomacia. Contudo, resta ainda saber a viabilidade pragmática e resultados que os governos subnacionais podem alcançar no enfrentamento da crise de resíduos.

### 3.1 MERCOSUL E A PAUTA AMBIENTAL

O processo de integração na América Latina, conforme exposto anteriormente, teve início no período pós Segunda Guerra Mundial. Diante de um novo quadro global, vários países latino-americanos iniciaram a reformulação de suas políticas econômicas no intuito de fomentar a industrialização e o crescimento econômico.<sup>419</sup>

Conforme Daniela Menengoti G. Ribeiro, a origem do bloco latino-americano ocorreu devido à cooperação entre Brasil e Argentina, mais especificamente ao tratado que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)<sup>420</sup>, porém na década de 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Com a Declaração de Iguazu, assinada em 1985, Brasil e Argentina decidiram criar uma comissão bilateral que originou uma série de acordos comerciais. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado por ambos os países em 1988, trouxe como meta o estabelecimento de um mercado comum, possibilitando que outros países latino-americanos

---

<sup>419</sup> BECKERS, Amanda Carolina B. R.; WINTER, Luís Alexandre Carta.; VILLATORE, Marco Antônio César. Direito, Desenvolvimento Econômico e Integração Regional: A atuação do Focem na consecução do Mercosul humano e social. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Pouso Alegre. V. 35, n. 2, jul./dez, 2019, p. 144.

<sup>420</sup> Conforme Daniela M. G. Ribeiro, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio representou uma tentativa sem sucesso de integração comercial latino-americana na década de 1960. Os membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, que objetivaram criar uma área de livre comércio na América Latina. Em 1970, a ALALC se expandiu com a adesão de novos membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1980, o nome mudou para ALADI. Em 1999, Cuba se integrou ao grupo. In: RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves. **A Política Agrícola Comum da Comunidade Européia e seus efeitos no acordo entre o Mercosul e a CE**. 2007. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. 2007, p. 104.

viessem a aderir. Assim, em 1991, com a adesão do Paraguai e do Uruguai, firma-se o Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul.<sup>421</sup>

Portanto, Brasil e Argentina iniciaram seu próprio processo de integração, com objetivo de não apenas a quebra de barreiras alfandegárias, mas também a elaboração de uma área de livre comércio e, posteriormente, uma união aduaneira. Com o Tratado de Assunção, instituiu-se o MERCOSUL.

Por iniciativa dos dirigentes do Brasil e da Argentina, foi firmado, em 1985, o compromisso de acelerar o processo de integração bilateral, na chamada, *Declaração de Iguazu*, sucedido, em 1986, por uma *Ata para a Integração Brasil-Argentina* e, em 1988, pelo *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento* (TICD). Em 1990, novo e decisivo passo é dado rumo à concretização da criação de um *processo de integração e cooperação econômica*, com a assinatura da *Ata de Buenos Aires*. Logo depois, em 26-3-1991, o processo conta com o apoio e a participação do Uruguai e do Paraguai, mediante a assinatura do *Tratado de Assunção* (TA), que entra em vigor em 29-9-1991, tendo-se, assim, constituído o *mercado comum* entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, que passa a ser denominado: “Mercado Comum do Sul” (Mercosul). Em 17-12-1994, é firmado o *Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul*, que lhe atribuiu personalidade jurídica de Direito Internacional (art. 34).<sup>422</sup>

Assim, surge o MERCOSUL, o qual conta com uma estrutura institucional composta por:

- a) Conselho do Mercado Comum (CMC): órgão superior, com a função de condução política;
- b) Grupo Mercado Comum (GMC): órgão executivo;
- c) Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM): responsável pelos instrumentos de política comercial;
- d) Comissão Parlamentar Conjunta (CPC): órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do MERCOSUL, responsável por procedimentos internos;
- e) Foro Consultivo Econômico-Social (FCES): representativo dos setores econômicos e sociais;
- f) Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM): órgão de apoio operacional.<sup>423</sup>

---

<sup>421</sup> RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves. **A Política Agrícola Comum da Comunidade Européia e seus efeitos no acordo entre o Mercosul e a CE**. 2007. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. 2007, p. 104.

<sup>422</sup> DLSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 285.

<sup>423</sup> BRASIL. **Decreto Nº 1.901, De 09 De Maio De 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de

No ano de 1995, mediante o decreto 1.343/1994, é criada a TEC, Tarifa Externa Comum, através da qual adotou-se a mesma taxação de alíquotas e impostos sobre os produtos que são comercializados pelo MERCOSUL. Ao se padronizar os custos de importação, mediante um imposto único para os produtos que vêm de fora do bloco, eliminou-se a concorrência entre os associados junto a seus fornecedores. Além disso, houve uma redução de tarifas alfandegárias nas trocas comerciais entre os países associados, ampliando o comércio entre essas nações. Embora a implementação dessas regras tenham tornado o bloco uma União Aduaneira, no caso do MERCOSUL, ele é considerado uma “união aduaneira imperfeita”, na medida em que não viabilizou a criação de uma zona de livre circulação de mercadorias plena entre os seus membros.<sup>424</sup>

Em 1996, houve a inclusão dos países Chile e Bolívia como membros associados. Subsequentemente, também como membros associados, foram incluídos o Peru, a Colômbia, o Equador, a Guiana e o Suriname. Por fim, em 2012, na qualidade de Estado Parte, inclui-se a Venezuela. Desse modo, os países participantes do MERCOSUL estão divididos entre três grupos:

- Países-membros: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (A Venezuela pertencia a este grupo, mas está suspensa desde 2016). São os países fundadores do MERCOSUL ou que ingressaram após a criação do bloco;
- Países associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. Enquadram-se os países que assinaram tratados de livre comércio com o MERCOSUL a fim de realizar trocas comerciais, mas não possuem as mesmas vantagens que os países-membros;
- Países observadores: México e Nova Zelândia. São países que apenas observam as reuniões, participam de eventos e acompanham negociações, mas não possuem representatividade na tomada de decisões.

Clarissa D'Isep aponta que há diferença de relações mantidas no MERCOSUL entre Estados Partes de *União Aduaneira* e os Membros Associados de *Zona Livre de Comércio*, evidenciando “particularidade e busca de caminho próprio, diversamente daquele trilhado pela

---

1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm#:~:text=DECRETA%3A-,Art.,inteiramente%20como%20nele%20se%20cont%C3%A9m](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm#:~:text=DECRETA%3A-,Art.,inteiramente%20como%20nele%20se%20cont%C3%A9m). Acesso em: 02 mai. 22.

<sup>424</sup> WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? União aduaneira. 2007**. Ano 4. Edição 32 - 7/3/2007. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2130:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2130:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 03 mai. 22.

União Europeia, atualmente, referencial expressivo de processo de integração”<sup>425</sup>, norteando-se pelas seguintes etapas: Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Monetária e, posteriormente, a busca da União Política.

No preâmbulo do Tratado de Assunção, está disposto que:

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento de interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.<sup>426</sup>

O documento já evidencia em suas primeiras linhas que a ampliação dos mercados deverá ocorrer de modo integrado ao equilíbrio ecológico. Portanto, a proteção ambiental tanto nas fronteiras quanto nos espaços internos dos países do MERCOSUL passa a ser “*condicionante, logo princípio* da política econômica comercial do bloco e em todos os seus processos decisórios, o que revela o regime jurídico de *proteção integrada do meio ambiente*.”<sup>427</sup>

Considerando os membros permanentes do MERCOSUL, sendo eles dois dos maiores países da América do Sul, pode-se dizer que pelo menos 56% do continente sul-americano corresponde ao Bloco.<sup>428</sup> A grande biodiversidade contemplada nesta área, e sua representatividade para o equilíbrio ecológico mundial, exigiu dos governantes um posicionamento claro em relação à pauta ambiental. Além do preâmbulo, a resolução 03/91 do CMC (Conselho do Mercado Comum) estabeleceu, no 2º § e 6º § do artigo 5, alínea d, a necessidade da realização de Acordos Setoriais para discutir e garantir a preservação do meio ambiente.<sup>429</sup>

---

<sup>425</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 285.

<sup>426</sup> BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o 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 (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>427</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 286.

<sup>428</sup> LOPES, Fernando Augusto Montai y; BELINCANTA, Fernando César. Estudo da evolução do tratamento ambiental no Mercosul: do Tratado de Assunção até o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente. In: **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 59, 1 out. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3305>. Acesso em: 01 jun. 2022.

<sup>429</sup> LOPES, Fernando Augusto Montai y; BELINCANTA, Fernando César. Estudo da evolução do tratamento ambiental no Mercosul: do Tratado de Assunção até o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente. In: **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 59, 1 out. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3305>. Acesso em: 01 jun. 2022.

Com a realização da ECO 92, reunindo 178 países na cidade do Rio de Janeiro, reafirmou-se o compromisso mundial de alcançar um desenvolvimento sustentável a partir do Princípio da Integração Ambiental (Princípio 4).<sup>430</sup> O contexto para a ocorrência da Rio-92 foi sendo preparado quando, nos dias 20 e 21 de fevereiro, na cidade de Canela, no Rio Grande do Sul, firmou-se entre Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina (os quatro países membros do MERCOSUL), mais a República do Chile, a Declaração de Canela, documentou no qual foi assumido o compromisso de não transferir às gerações futuras os custos ambientais nas transações comerciais.<sup>431</sup>

A partir da aprovação da Declaração firmou entre os países participantes:

- a) O compartilhamento de uma responsabilidade igualitária pelos problemas ambientais;
- b) A tentativa de reversão do processo de degradação ambiental mediante a implementação de ações solidárias entre países;
- c) A revisão de conceitos como “preservação de recursos naturais”, “progresso material” e “desenvolvimento econômico” a partir de um princípio de interdependência;
- d) O fomento de uma codificação progressiva do Direito Ambiental Internacional com ênfase na cooperação internacional, tal qual determinado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente.<sup>432</sup>

Em julho de 1992, com a criação da Reunião Especializada em Meio Ambiente - REMA (mediante a Resolução 22/92), é realizado um trabalho de análise das divergências políticas e normativas com o objetivo de harmonizar as legislações vigentes dos Estados Partes.<sup>433</sup> Na coordenação do REMA estavam os Subgrupos de Trabalhos Técnicos (SGT), sendo que os programas de trabalho ambiental foram atribuídos aos grupos: SGT 7, política

---

<sup>430</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 286.

<sup>431</sup> MERENDI, Tatiana. **O Mercosul e o Ambiente**: breves considerações. Centro Universitário Eurípides de Marília, UNIVEM. p. 3. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/066.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.

<sup>432</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 286.

<sup>433</sup> MERENDI, Tatiana. **O Mercosul e o Ambiente**: breves considerações. Centro Universitário Eurípides de Marília, UNIVEM. p. 4. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/066.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.

industrial e tecnologia; SGT 8, política agrícola; e SGT 9, política energética - os quais trabalhariam o tema ambiental transversalmente. Em 1993, é instituída no SGT 7, a Comissão sobre Meio Ambiente, que recomenda a criação de um Projeto de Cooperação para o Meio Ambiente pelo Grupo do Mercado Comum.<sup>434</sup> Um ano depois, no terceiro encontro da REMA, foi aprovada a Resolução nº 10/94, que estabeleceu as Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental.

Dispõem a Resolução em seu Anexo a necessidade de:

1 - Assegurar a harmonização da legislação ambiental entre os Estados Partes do Tratado de Assunção, entendendo-se que harmonizar não implica o estabelecimento de uma legislação única. Para fins de análise comparativa de legislações serão consideradas tanto as normas vigentes como sua real aplicação. Em caso de lacunas nas legislações ambientais, será promovida a adoção de normas que considerem adequadamente os aspectos ambientais implicados e assegurem condições equânimes de competitividade no MERCOSUL.<sup>435</sup>

O próprio documento ressalta, em sua primeira diretriz, que seu intento não é criar uma legislação única, mas apenas de harmonizar normas vigentes. Outro aspecto que se faz mister observar é que o compromisso com a proteção ambiental aparece, quase sempre, atrelada a algum viés de caráter de benefício econômico, seja na otimização dos processos produtivos, tornando-os mais sustentáveis, tal qual se evidencia nas diretrizes listadas a seguir:

2 - Assegurar condições equânimes de competitividade entre os Estados Partes pela inclusão do custo ambiental na análise da estrutura de *custo total de qualquer processo produtivo* [Grifo nosso];

3 - Garantir a adoção de práticas não degradantes do meio ambiente nos *processos que utilizam os recursos naturais* [Grifo nosso];

Ou buscando estratégias para mensurar/minimizar os custos ambientais gerados mediante tais processos:

4 - Assegurar a adoção do *manejo sustentável* [Grifo nosso] no aproveitamento dos recursos naturais renováveis a fim de garantir sua utilização futura;

5 - Assegurar a obrigatoriedade de adoção de prática de licenciamento/habilitação ambiental para todas as *atividades potencialmente degradantes* [Grifo nosso] ao meio ambiente nos Estados Partes, tendo como um dos instrumentos a avaliação de impacto ambiental;

(...)

---

<sup>434</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 286 - 287.

<sup>435</sup> MERCOSUL. **Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental**. XIV GMC, Buenos Aires, 3/VIII/1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 03 mai. 22.

7 - Assegurar o menor *grau de deterioração ambiental* [Grifo nosso] nos processos produtivos e nos produtos de intercâmbio, tendo em vista a integração regional no âmbito do MERCOSUL;

8 - Assegurar a concertação de ações objetivando a harmonização de procedimentos legais e/ou institucionais para o licenciamento/habilitação ambiental, e a realização dos respectivos monitoramentos das *atividades que possam gerar impactos ambientais* [Grifo nosso] em ecossistemas compartilhados.<sup>436</sup>

Além dessa ênfase nos aspectos econômicos, sua apresentação enquanto diretrizes, não permitiu a previsão de sanções em caso de descumprimento da normativa, contribuindo para sua pouca efetividade.<sup>437</sup>

Em 1995, durante uma reunião de Ministros e Secretários de Meio Ambiente dos quatro países membros do MERCOSUL, realizada no Uruguai, é aprovada a Declaração de Taranco, através da qual é reafirmada a urgência do reconhecimento da temática ambiental pelos países do bloco. Busca-se materializar essa proposta mediante a criação de um novo subgrupo de trabalho, específico para tratar da pauta ambiental, o SGT 6<sup>438</sup>, o qual teria o encargo de elaborar um Protocolo Adicional do Meio Ambiente. Mas, apesar das várias reuniões, devido a uma discreta resistência de alguns países, o protocolo nunca foi votado.<sup>439</sup>

As metas atribuídas ao grupo SGT 6, conforme a Resolução 38/95, foram de:

- a) Analisar e elaborar uma proposta de harmonização ou eliminação de medidas não tarifárias que tenham relação com a temática ambiental;
- b) Contribuir para estabelecer condições de competitividade adequada entre os Estados Partes e entre eles e terceiros países, promovendo estudos que considerem a valorização e a inclusão do custo ambiental;
- c) Acompanhar o processo de elaboração, discussão, definição e implementação da série ISO 14.000 - Gestão Ambiental;
- d) Promover a implementação das propostas, apresentadas por outros Subgrupos de Trabalho em matéria ambiental, ao final do período de transição;

---

<sup>436</sup> MERCOSUL. **Diretrizes Básicas Em Matéria De Política Ambiental**. XIV GMC, Buenos Aires, 3/VIII/1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 03 mai. 22.

<sup>437</sup> CULPI, Ludmila A. **A Construção de Políticas Ambientais Internacionais: O caso do Mercosul**. Conjuntura Global, v. 3, n. 1, p. 13-20, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/36191/22342>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>438</sup> DLSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 286 – 289.

<sup>439</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 980.

- e) Elaborar um documento que tomará como referência os ordenamentos legais dos Estados Partes sobre temas específicos de gestão ambiental;
- f) Desenvolver e colocar em funcionamento um sistema de informação ambiental interligando as máximas instituições nacionais;
- g) Criar um processo orientado à definição e formalização de um sistema de carimbo verde MERCOSUL.<sup>440</sup>

Embora a implementação do protocolo tenha fracassado, os debates promovidos pelo subgrupo incentivaram o Conselho do Mercado Comum a alcançar êxito em outra proposta. Assim, em junho de 2001, os Estados Partes, seguindo a Recomendação 01/01 do SGT 6, aprovaram, na cidade de Assunção, capital do Paraguai, o Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente (Decisão nº 02/01).<sup>441</sup>

O AQMAM, Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, representou a tentativa de construção de um marco jurídico que viabilizasse uma harmonização da política ambiental dos países pertencentes ao bloco. Ante as dificuldades de consolidar uma proposta que promovesse uma política de proteção ambiental da região, a partir da cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL, sua implementação ocorre mediante a análise da normativa, dos efeitos jurídicos regionais e do ordenamento jurídico interno dos Países Membros (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Bolívia), assim como do seu reflexo nos países associados (Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname), referente à pauta ambiental.<sup>442</sup> Conforme ressalta o artigo 3º do AQMAM, sua disposição determina que os países membros promovam a proteção do meio ambiente e o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, objetivando o desenvolvimento sustentável.

O conteúdo do Acordo está estruturado em um Preâmbulo, no qual Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmam o compromisso de proteger o meio ambiente e primar por uma utilização sustentável dos recursos naturais, e dez artigos distribuídos em quatro capítulos (a saber: I – Princípios; II – Objetivo; III – Cooperação em Matéria Ambiental; e IV – Disposições Gerais), mais um anexo referente às Áreas Temáticas.<sup>443</sup>

---

<sup>440</sup> MERCOSUL. **Pautas Negociadoras dos Subgrupos de Trabalho, das Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc.** XX GMC, Punta del Este, 4/XII/95. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 04 mai. 22.

<sup>441</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 286 – 289.

<sup>442</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 285.

<sup>443</sup> MERCOSUL. **Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente do Mercosul.** XX CMC, Assunção, 22/VI/01. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 03 mai. 22.



Trata-se de instrumento normativo específico, que tem por objetivo a concretização do desenvolvimento sustentável e da proteção do meio ambiente (cf. art. 4), colocado à disposição de particulares e dos Estados Partes para pautarem suas relações, comerciais ou não, entre si e o bloco com terceiros. A regulamentação concretizada promove a confirmação do valor ambiental no seio do Mercosul (...).<sup>444</sup>

Orientam o Acordo os preceitos compreendidos como necessários para um desenvolvimento sustentável em escala global, conforme estabelecidos na Agenda 21<sup>445</sup> e na Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - ambos assinados no Rio de Janeiro em 1992 - como, por exemplo, o Princípio da Integração Ambiental, já previsto na declaração do Rio de Janeiro (Princípio 4), e reafirmado no art. 3, b, do Acordo-Quadro Ambiental, que estabelece a inclusão de considerações ambientais nas políticas setoriais do Bloco e na tomada de decisões coordenadas como um modelo de integração para o MERCOSUL.<sup>446</sup>

Além desta proposta de integração, com a AQMAM, o MERCOSUL exercita seu direito de manifestação unilateral de vontade, pois, sendo provido de personalidade jurídica, isto é, sendo um sujeito de direito internacional, tem a autonomia de direcionar os rumos de sua política de cooperação para a pauta ambiental, assumindo, perante a sociedade internacional sua intenção de fazê-lo.<sup>447</sup>

Para efetivar seu objetivo de integração, o Acordo estabelece no art. 6º, enquanto instrumentos de harmonização legislativa, o intercâmbio de informações sobre políticas, leis, regulamentos, procedimentos e práticas ambientais. Embora esse artigo, tal qual preconiza a alínea “c”, aponte a necessidade de harmonizar as normas ambientais, suas implicações evidenciam uma harmonização não só normativa, mas também de dois elementos, que embora pertençam ao mesmo ecossistema, geralmente são considerados antagonistas, meio ambiente e comércio.<sup>448</sup>

---

<sup>444</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 285

<sup>445</sup> MERENDI, Tatiana. **O Mercosul e o Ambiente**: breves considerações. Centro Universitário Eurípides de Marília, UNIVEM. p. 8. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/066.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.

<sup>446</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 285.

<sup>447</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 290.

<sup>448</sup> BRASIL. **Decreto Legislativo nº 333, de 2003**. Aprova o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, em 22 de junho de 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-333-24-julho-2003-494160-acordo-quadro-1-pl.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Visando aprofundar a análise dos problemas ambientais das sub-regiões, no capítulo III, referente à cooperação em matéria ambiental, são convocados a participar dos debates não só organismos nacionais competentes, mas também as organizações da sociedade civil, conforme disposto no Art. 6º.<sup>449</sup> Promover a participação da sociedade civil estava entre os principais efeitos que, segundo D'LSEP, o Acordo almejava alcançar; sendo eles:

- a) A proteção preventiva e integral do meio ambiente, que conduzirá à gestão ambiental regional;
- b) A cooperação entre governos na busca de harmonização das legislações;
- c) A parceria com a sociedade civil organizada, que passa a figurar como sujeito indispensável na gestão ambiental.<sup>450</sup>

Para que tais resultados pudessem ser alcançados, seria necessário a adoção de uma série de medidas que fossem tanto balizadas por estudos de impacto ambiental e monitoramento dos ecossistemas regionais quanto pela criação de instrumentos de fiscalização como, por exemplo, licenças ambientais regionais e certificações de sustentabilidade, promovendo não só uma harmonização legislativa como também a consolidação do conceito de um meio ambiente comum e compartilhado.

Reconhece-se assim importância do AQMAM, pois este normatiza, no seio do Cone Sul, o “desenvolvimento sustentável” e a “proteção do meio ambiente” (objetivos externados no art. 4º),<sup>451</sup> o qual implementa o comando de efetividade da proteção ambiental regional. O Acordo-quadro viabiliza a regulamentação da proteção ambiental e o incentivo à coordenação de políticas setoriais em prol do meio ambiente, instituindo um princípio de desenvolvimento ambiental para o Bloco, demarcando assim a origem do Direito Ambiental no MERCOSUL.

Apesar das críticas erigidas, principalmente relativas a uma abordagem mais pragmática de aspectos ambientais no acordo,<sup>452</sup> é indubitável seu mérito de promover uma tutela ambiental, buscando conciliar a proteção ao meio ambiente, existente apenas no plano teórico, com uma abordagem integrada ao processo econômico, indispensável ao se tratar de um bloco comercial. Entretanto, ainda havia o desafio de colocar em prática a sistemática

---

<sup>449</sup> MERCOSUL. **Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente do Mercosul**. XX CMC, Assunção, 22/VI/01. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 04 mai. 22.

<sup>450</sup> D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 290.

<sup>451</sup> MERCOSUL. **Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente do Mercosul**. XX CMC, Assunção, 22/VI/01. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 04 mai. 22.

<sup>452</sup> MERENDI, Tatiana. **O Mercosul e o Ambiente**: breves considerações. Centro Universitário Eurípides de Marília, UNIVEM. p. 10. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/066.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2022.

normativa prevista no AQMAM, de modo a assegurar a cooperação em prol da pauta ambiental, alcançando estágios mais elevados no direito de integração, tendo em vista a complexidade de harmonizar políticas públicas de direito interno e as de direito regional e internacional.<sup>453</sup>

Evidentemente, a principal razão para a constituição do MERCOSUL foi melhorar a competitividade dos países membros no mercado mundial e mesmo com outros blocos econômicos.<sup>454</sup> Mas o processo ocorreu também pela necessidade de se considerar a importância dos países vizinhos, segundo a premissa na qual “se está tudo bem para meu vizinho, isso influi positivamente em meu próprio bem-estar.”<sup>455</sup> Através da reunião, os países objetivavam superar as desigualdades entre eles e implementar políticas públicas nas mais diversas áreas.<sup>456</sup>

Conforme observa Carta Winter, “o projeto inicial era ambicioso e, pela vontade de seus governantes, determinava datas rígidas para seu avanço, a começar da zona de livre comércio, caminhando para uma união aduaneira e culminando com o mercado comum.”<sup>457</sup> Havia também o objetivo de integração cuja finalidade não é econômica, e sim pautada na harmonização da legislação.<sup>458</sup>

O Mercosul surge com objetivo integracionista, por meio do qual se objetivava trazer maior desenvolvimento econômico e social à região, possibilitando a criação do mercado comum. A conjuntura internacional, marcada por mudanças econômicas e tecnológicas inerentes ao processo de globalização<sup>459</sup>, exigiu um novo padrão de comportamento por parte das cidades.<sup>460</sup>

O MERCOSUL representava mais um avanço na construção de um espaço sul-americano de cooperação e integração. Entretanto, a tarefa de se instaurar uma região

---

<sup>453</sup> D'LSSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 292.

<sup>454</sup> GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos econômicos: solução de controvérsias**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 37.

<sup>455</sup> OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito da Integração Regional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 463.

<sup>456</sup> GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos econômicos: solução de controvérsias**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 37.

<sup>457</sup> WINTER, Luis Alexandre Carta. O sistema presidencialista nos países do Mercosul: uma construção rumo à integração econômica. Curitiba: UNINTER, **Rev. Jus Gentium**, v. 5, n. 3, 2012, p. 29.

<sup>458</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A proteção do Meio Ambiente no âmbito do Mercosul**. Consultor Jurídico. Conj. 31 de outubro de 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-out-31/segunda-leituraa-protecao-meio-ambiente-ambito-mercosul#\\_edn4](https://www.conjur.com.br/2021-out-31/segunda-leituraa-protecao-meio-ambiente-ambito-mercosul#_edn4). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>459</sup> CAPELLO, Roberta. **The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities**. Urban Studies, vol. 37, nº 11, 2000.

<sup>460</sup> GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. A Rede Mercocidades e a gestão dos resíduos sólidos, por uma política de integração ambiental no Mercosul. In: WINTER, Luis Alexandre Carta (Coord). **Mercosul - Mercosur e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 552.

institucional comum no qual caberiam as múltiplas diversidades existentes<sup>461</sup> não chegou a efetivar-se. Contudo, o processo de integração regional seguiu por outro caminho.

Com a diminuição da centralização do Estado no processo regulatório nacional, houve a redistribuição de responsabilidades com as escalas urbanas e regionais; uma “reestruturação multiescalar”, extrapolando fronteiras nacionais e reconhecendo as cidades como palco principal do desenrolar das ações desse novo mundo globalizado. Tal processo não retirou de forma total o papel do Estado no seu processo de desenvolvimento,<sup>462</sup> seja no âmbito internacional, seja na atribuição de funções aos entes subnacionais que compõem seu território, mas deu às municipalidades maior protagonismo internacional.

Além disso, sabendo que não poderiam depender apenas da ajuda dos governos nacionais, particularmente num contexto repleto de desigualdades sociais tal qual é o continente sul-americano, a fim de responder aos anseios de suas populações, a atuação para além das esferas do governo tornou-se uma demanda quase obrigatória às cidades. Desse modo, desde 1980, a atuação municipal além de suas fronteiras promoveu mudanças estruturais no cenário internacional.

A integração regional<sup>463</sup> tornou-se uma realidade necessária e, provavelmente, irreversível, constituindo-se parte essencial da agenda política dos países do bloco, a qual não pode se apartar das cidades. Assim, em 1994, quando foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, em Minas Gerais, o conteúdo do documento, além de estabelecer a estrutura institucional completa do MERCOSUL, também redefiniu as bases institucionais para a atuação dos entes políticos subnacionais dos estados - porém, a possibilidade de rever as estruturas institucionais para funcionamento do bloco, especialmente no que se referia à possibilidade de participação dos entes subnacionais nos fóruns deliberativos, ainda ficou em aberto.<sup>464</sup>

Entretanto, o MERCOSUL já promoveu a assinatura de diversos acordos que viabilizaram vários tipos de integração. Um exemplo recente foi a conquista do Acordo Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, aprovado em dezembro de 2019. Por meio desse acordo,

---

<sup>461</sup> PEÑA, Felix. **As qualidades de um Mercosul possível**. Política Externa, vol. 15, nº 3, dez./jan./fev. 2006-2007, p. 145 a 154.

<sup>462</sup> BRENNER, Neil. *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

<sup>463</sup> Importa mencionar que o modelo de integração europeu, considerado bem sucedido economicamente, foi capaz de promover o desenvolvimento regional e garantir o destaque no sistema internacional, isso justifica-se a sua estrutura institucional e capacidade de decisão com autonomia (frente aos Estados-membros), porém este modelo não era "bem visto" pelos países do MERCOSUL.

<sup>464</sup> BRAGA, Hércio Queiroz. **Cidades Mineiras no Mercosul. A rede Mercocidades**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 39.

o Bloco procurou elaborar um instrumento efetivo no fomento da integração e melhoria da qualidade de vida dos residentes nas regiões fronteiriças.<sup>465</sup> Em um continente como a América do Sul, no qual evidenciam-se não só proximidades ambientais e culturais, mas também de diversas mazelas sociais, a convergência de práticas políticas e econômicas representa um benefício não só às cidades, mas aos países de um modo geral.

Para Carlos Malamud, a crise da integração na América do Sul pode ser justificada, entre outros aspectos, pelo tipo de instituições implementadas nos processos e pela ausência de uma definição objetiva quanto ao projeto de integração, ou seja, limites e objetivos.<sup>466</sup> Em relação à ausência de definição clara sobre o projeto de integração, discorda-se, pois o MERCOSUL, conforme os documentos que têm balizado este estudo, apresenta objetivos e propósitos claros. Entretanto, reconhece-se que as perspectivas assumidas em uma reconstrução analítica do MERCOSUL são tão diversas quanto às pautas por elas abordadas: desempenho comercial do bloco, a evolução institucional, as articulações políticas entre seus membros, as negociações de acordos externos, dentre outras, e nesse sentido pode-se encontrar brechas que validem a conclusão do autor.

Por outro lado, um aspecto comumente evidenciado em qualquer uma dessas perspectivas são as sucessivas crises que, seja qual for a pauta, permeiam o seu processo de implementação. Nesse sentido, conforme Junqueira e Mariano, pode-se afirmar que essas crises não só modelam o desenvolvimento do MERCOSUL como também foram importantes na determinação de sua agenda e estrutura organizacional.<sup>467</sup> Ou seja, as crises forçaram os governos a redefinirem suas agendas e a alterar a sua estrutura administrativa, pois, caso adotassem qualquer posicionamento contrário, estariam criando empecilhos ao próprio desenvolvimento do Bloco. Essas mudanças promoveram uma maior complexidade organizacional, redefinindo o modelo integracionista que passou a aceitar, apesar de sua institucionalidade estritamente intergovernamental, a participação de novos agentes subnacionais, como, por exemplo, as cidades participantes da rede Mercocidades.

Conforme o exposto neste tópico, o MERCOSUL viabilizou um modelo de integração ainda inédito na América do Sul. Embora ele tenha falhado em alguns de seus intentos, como

---

<sup>465</sup> MERCOSUL. **Acordo Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas**. Dez de 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/acordo-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas/>. Acesso em: 07 mai. 2022.

<sup>466</sup> MALAMUD, Carlos. *“La crisis de la integración se juega en casa”*. *Nueva Sociedad*, nº 219. Jan/Fev, 2009, p. 97-112.

<sup>467</sup> JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Estagnação Subnacional no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais do UFGD**. Dourados, v. 6, nº 12. jul/dez. 2017, p. 341.

na criação de uma zona de livre circulação de mercadorias, ou em avançar além de seus objetivos comerciais, possibilitou que algumas temas importantes, como a questão da preservação ambiental, fossem debatidas de modo conjunto e a partir de uma perspectiva transnacional. Além disso, em resposta às mudanças na política internacional, referente às regiões fronteiriças e ao protagonismo internacional, promoveu a implementação de novas dinâmicas de integração e cooperação, não só entre nos países participantes do bloco, bem como em suas unidades subnacionais. A seguir, será descrito como, a partir de uma dessas dinâmicas, foi possível a criação das Mercocidades; qual a razão da criação dessa rede de cidades e suas principais características.

### 3.2 A REDE MERCOCIDADES

Em razão da crise<sup>468</sup> enfrentada pela integração, e da necessidade de incorporação ao processo de novos atores sociais além dos estatais, houve uma ampliação da agenda de temas amplos para além de questões comerciais. Ocorre também uma intensificação na integração do Cone Sul em que pese o MERCOSUL permanecer condicionado aos interesses políticos dos governos da ocasião, exatamente com o mesmo grau de autonomia de quando fora criado, pois o processo decisório mantém-se concentrado nos governos nacionais. Desse modo, neste tópico o objetivo será analisar em que medida o bloco estabeleceu instrumentos institucionais para atender às demandas em consenso com os interesses subnacionais. Assim como se a rede Mercocidades pode atuar para participar como agente de solução na crise de resíduos.

Embora durante todos os anos do MERCOSUL, desde a sua criação, a maioria dos governos objetivasse que o mesmo continuasse restrito a ser apenas uma união aduaneira, o processo ultrapassou os limites estabelecidos inicialmente, cingindo novos atores. Essa mudança revelou a necessidade de modificações nas instituições do bloco, assim como na ampliação da agenda. A partir desta contraposição no MERCOSUL, pode-se sintetizar em dois os agentes que são os vetores das necessidades de mudança:

1. Governos com intenção de restringir o processo a união aduaneira;

---

<sup>468</sup> Conforme Mercedes Botto, o MERCOSUL atravessa sua crise mais aguda pela ausência de complementação política entre os países, falta de supranacionalidade e resistência governamental em delegar determinadas funções a outras instâncias regionais. Assim as instâncias locais, que, mesmo buscando e promovendo uma interação mais direta e autônoma são impactadas de forma periférica. BOTTO, Mercedes. *El Mercosur y su crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. Estado & Comunes*, nº 5, v. 2, julio-diciembre, Quito-Ecuador, pp. 155-176, 2017.

2. Destaque para a dinâmica social que se ressalta dentro dos Estados através dos novos atores, as quais extrapolam dos limites impostos pelos governos centrais, mas enfrentam dificuldades frente à falta de instituições que lhes confirmam capacidade para decisão e ações.

Assim, diante da abertura estabelecida no Protocolo de Ouro Preto, entes subnacionais dos estados se reuniram em Assunção, Paraguai, no ano de 1995, para realizar um seminário com a finalidade de debater a forma de inserção dos entes políticos subnacionais no Bloco. O seminário intitulado “Mercosul - Oportunidades e Desafios para as Cidades” deu origem ao documento Declaração de Assunção, no qual as cidades signatárias expressaram a sua decisão política de criar mecanismo estrutural que permitisse estabelecer a confluência de seus interesses, bem como reivindicar sua inserção no processo deliberativo do MERCOSUL.<sup>469</sup>

O resultado desse processo foi a criação e instituição da rede Mercocidades. A criação dessa rede foi uma ação política desenvolvida por dirigentes de 11 cidades: Rosário, La Plata e Córdoba (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília e Salvador (Brasil) e Montevideú (Uruguai).<sup>470</sup> Em julho de 1995, os esforços geraram o documento “Compromisso de Porto Alegre”, produto da nova reunião entre as cidades signatárias da Declaração de Assunção, no qual as cidades expressam a vontade de acrescentar seu protagonismo no processo de integração regional, bem como avançar na definição das características que teria a nova organização.<sup>471</sup>

Para Prado, a criação da rede ocorreu pela demanda dos prefeitos participantes em buscarem uma administração que enfrentasse as dificuldades locais advindas dos ajustes econômicos, tais como a insuficiência dos recursos públicos, a frágil integração social urbana e a ausência de cooperação com os setores privados. Assim, a atuação via rede foi vista pelos municípios como instrumento fundamental para a realização de seus objetivos e a busca de uma administração pública voltada para os interesses locais.<sup>472</sup>

---

<sup>469</sup> BRAGA, Hécio Queiroz. **Cidades Mineiras no Mercosul. A rede Mercocidades**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 39.

<sup>470</sup> BRAGA, Hécio Queiroz. **Cidades Mineiras no Mercosul. A rede Mercocidades**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 41.

<sup>471</sup> GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. A Rede Mercocidades e a gestão dos resíduos sólidos, por uma política de integração ambiental no Mercosul. In: WINTER, Luís Alexandre Carta (Coord). **Mercosul - Mercosur e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p.554.

<sup>472</sup> PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A atuação internacional dos governos locais via rede: Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais**. 2009. 236p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2009, p. 84.

Portanto, a rede de cidades do MERCOSUL, ou Mercocidades, é uma organização horizontal de cidades dos países integrantes do bloco regional. A rede objetiva o fortalecimento das administrações locais em resposta a intensificação da globalização. Trata-se de um meio de articulação social e política, integrando os governos não centrais aos órgãos com poderes decisórios no MERCOSUL.<sup>473</sup>

O estatuto da rede Mercocidades é composto por vinte objetivos nos quais se visa estabelecer mecanismos considerados adequados para possibilitar a inserção das cidades no bloco. Dentre eles destaca-se o disposto no art. 2º, inciso II, que prescreve o objetivo de “impulsionar a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvam diversas ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal, adequados ao processo de integração.”<sup>474</sup>

Para Braga, o fundamento desse objetivo é assegurar plenas condições de inserção das cidades no processo de construção do MERCOSUL. Os demais objetivos buscavam reforçar o princípio da integração que orientou a elaboração do Tratado de Assunção, e dos documentos subsequentes que materializaram a constituição do MERCOSUL.<sup>475</sup> A Rede Mercocidades surgiu como uma possibilidade aos governos locais de trocarem experiências bem-sucedidas, em diferentes áreas temáticas, como resposta as múltiplas facetas da globalização e da competição global das cidades por investimentos<sup>476</sup>; além de também ser um modo de enfrentamento de problemas que o Estado não conseguiu solucionar, como no caso dos resíduos sólidos.

Seu surgimento remonta ao ano de 1995, quando foi realizado na cidade de Assunção, capital do Paraguai, o seminário “Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades”, no qual as capitais do Cone Sul firmaram o interesse de criar uma rede de cidades do MERCOSUL.<sup>477</sup> Criada a partir de princípios como respeito à diversidade e almejando construir

---

<sup>473</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 98. Disponível em:

<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 22.

<sup>474</sup> MERCOCIDADES. **Descrição da Rede**. Disponível em: <http://www.mercociudades.net/pt-br/node/2251>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>475</sup> BRAGA, Hécio Queiroz. **Cidades Mineiras no Mercosul. A rede Mercocidades**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 44.

<sup>476</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 98. Disponível em:

<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 22.

<sup>477</sup> MERCOCIDADES. **Descrição da Rede**. Disponível em: <http://www.mercociudades.net/pt-br/node/2251>. Acesso em: 10 jan. 2022.



uma cidadania sem fronteiras, passados 27 anos de seu surgimento, ela é uma das mais importantes redes de governos locais, referência nos processos de integração regional na América do Sul.<sup>478</sup> Atualmente, a Mercocidades reúne 364 cidades-membros, pertencentes a 10 países do continente (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Equador, Peru e Colômbia).<sup>479</sup>

A rede é em grande parte dominada pelo Brasil e Argentina. Sua secretaria permanente é, contudo, em Montevideo, Uruguai, junto à própria sede do MERCOSUL. Há também uma presidência anual, eleita por votação e sempre ocupada por uma cidade-membro que define uma temática prioritária para sua gestão.<sup>480</sup>

Segundo o relatório sobre biênio 2015-2016, Mercocidades tem uma receita total de 156 mil dólares norte-americanos – proveniente, sobretudo, das afiliações, e uma execução de 61 mil dólares (em relação ao biênio mencionado). Importa destacar que das cidades associadas, apenas 37 realizaram o pagamento de prestação para o período referido, o que demonstra um número muito significativo de cidades inadimplentes,<sup>481</sup> comprometendo a atuação da rede na execução de projetos com dispêndio financeiro.<sup>482</sup>

Para atender ao objetivo de sua criação, várias cidades integrantes da rede Mercocidades instituíram mecanismos para assegurar a participação organizada da população. A Rede também foi reconhecida como instância de caráter consultivo do MERCOSUL, em reunião da REMI (Reunião especializada de municípios e intendências), realizada em 2000, através da publicação da resolução 90 do Grupo Mercado Comum.<sup>483</sup> Porém a REMI se revelou insuficiente para atender as aspirações dos entes municipais, assim, seus líderes políticos continuaram organizados e atuantes no interior da Rede Mercocidades, e o Conselho do

---

<sup>478</sup> MERCOCIDADES. **Quem somos?** Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

<sup>479</sup> MERCOCIDADES. **Cidades Membros.** Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

<sup>480</sup> GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. A Rede Mercocidades e a gestão dos resíduos sólidos, por uma política de integração ambiental no Mercosul. In: WINTER, Luís Alexandre Carta (Coord). **Mercosul - Mercosur e seu cotidiano social, econômico e jurídico.** Curitiba: Instituto Memória, 2020, p 556.

<sup>481</sup> O valor das cotas de associação é definido proporcionalmente ao número de habitantes da cidade. Segundo o estatuto da rede é dada a possibilidade às cidades que estão inadimplentes de exercer funções de coordenação de unidades temáticas, conselho, presidência e vice.

<sup>482</sup> AGOPYAN, Kelly Komatsu. **Direitos humanos nas cidades e a cooperação internacional via redes de articulação institucional:** o caso da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo. 2018. 175 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 86.

<sup>483</sup> A resolução embasou-se no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto, e nas decisões n. 9/91 e 23/00 do Conselho do Mercado Comum. A resolução 20/95 do CMC, afirma a conveniência de se estabelecer um foro de diálogo e cooperação entre as autoridades de nível municipal dos Estados Partes do MERCOSUL.

MERCOSUL, em decisão número 41 de 2004, determinou a criação do foro consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL – FCCR.<sup>484</sup>

O artigo 2º da resolução 41/04 amplia a atuação dos entes subnacionais, ao assegurar a participação, porém em caráter consultivo, dentro de um foro oficial do bloco. Esse é o mecanismo mais importante para a configuração da horizontalidade da estrutura institucional do MERCOSUL. Já o artigo 4º da mesma resolução define o âmbito de atuação e atribuições do FCCR:

(...) o Foro Consultivo poderá propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum.

Portanto, o FCCR tem posição institucional consultiva, é uma instância atrelada formalmente ao MERCOSUL. Braga aponta que a decisão do Conselho do MERCOSUL de criar o Foro Consultivo de Cidades, Comunidades e Regiões não determinou o fim da atuação da Rede Mercocidades, que continuou a desenvolvê-la politicamente.<sup>485</sup>

A Rede Mercocidades é uma entidade sem fins lucrativos regida por um Estatuto Social e demais Resoluções emanadas dos seus órgãos, porém, não é dotada de reconhecimento jurídico-institucional pelo MERCOSUL.<sup>486</sup> De acordo com o integração efetivar art. 2 do Estatuto, a Mercocidades se constitui para cumprir com os seguintes fins e objetivos específicos, dentre os quais destaca-se:

- I. Favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL.
- II. Impulsionar a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvam diversas ações, programas e projetos de interesse.
- III. Criar mecanismos de comunicação em redes, entre cidades a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações, bem como ao acesso dos cidadãos aos centros municipais de investigação, desenvolvimento tecnológico e cultural.
- (...)
- XII. Realizar estudos e colaborar na elaboração de planos e estratégias na área urbana e ambiental, com o objetivo de harmonizar e coordenar as ações nesta área.<sup>487</sup>

---

<sup>484</sup> MERCOSUL. **Resoluções do Grupo Mercado Comum**. Resolução 20/95 do CMC. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 12 jan. 2022.

<sup>485</sup> BRAGA, Hécio Queiroz. **Cidades Mineiras no Mercosul. A rede Mercocidades**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p.48.

<sup>486</sup> MERCOCIDADES. **Estatuto y Reglamento de Mercociudades**. Art. 1º do estatuto Mercocidades. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2273>. Acesso em: 24 dez. 2021.

<sup>487</sup> MERCOCIDADES. **Estatuto y Reglamento de Mercociudades**. Art. 1º do estatuto Mercocidades. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2273>. Acesso em: 24 dez. 2021.

Utilizando-se dos instrumentos que tem a sua disposição, a Rede Mercocidades funciona como um mecanismo de ação dos governos locais para alcançar benefícios no âmbito do processo de integração do MERCOSUL, que talvez (ou muito provavelmente) seriam impossíveis de serem atingidos se os mesmos estivessem agindo sozinhos.<sup>488</sup> Apesar dos inúmeros desafios e empecilhos, a Rede tem em mãos uma possibilidade de mudança real, facilitando o intercâmbio de experiências e informações entre as cidades.

Assim, promove-se o diálogo sobre os problemas comuns e compartilham-se respostas às complexidades que envolvem as relações humanas daqueles que vivem nas cidades envolvidas na Rede.

Por meio do compartilhamento das boas práticas, os Estados membros da Rede de Mercocidades, trabalham na solução dos problemas urbanos contemporâneos que acometem as cidades. Aprovam incentivos para a realização de projetos que trazem melhorias nas condições de vida, filiando-se a diversas agendas sociais, como Cidades/Municípios Saudáveis, Agenda 21 e Agenda 2030, entre outros<sup>489</sup>.

As Mercocidades propõem a inclusão social e uma melhoria da coletividade. Destarte, se estará em busca de uma cidade sustentável. Portanto, a Rede Mercocidades opera em cooperação horizontal, ou seja, trata-se de relação substancial colaborativa entre governos subnacionais de diferentes países, com finalidade de alcançar o desenvolvimento local sustentável.<sup>490</sup>

Inicialmente, a Rede objetivava fortalecer a atuação das cidades no contexto regional do MERCOSUL. Contudo, em razão da larga interação entre os âmbitos global, regional e local, a diplomacia, então, teve que se adaptar aos novos tempos. Porém, ainda se indaga se existe legitimidade jurídico-política para a organização dessa entidade - não há no plano jurídico acordo semelhante ao europeu, entre os Estados-Membros, que regulamente juridicamente a atuação externa das entidades subnacionais ou sequer sua cooperação.

Nos Estados do MERCOSUL, há divergências entre os juristas neste aspecto (constitucionalidade da atuação internacional das cidades). Como argumento favorável,

---

<sup>488</sup> GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. A Rede Mercocidades e a gestão dos resíduos sólidos, por uma política de integração ambiental no Mercosul. In: WINTER, Luís Alexandre Carta (Coord). **Mercosul - Mercosur e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p 566.

<sup>489</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 103. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 22.

<sup>490</sup> RODRÍGUEZ, Jorge; CARDARELLO, Antônio. *Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada*. In: **Anuário de la Cooperación Descentralizada, 2006**. Barcelona: 2007.

observa-se a autonomia federativa das cidades e a democracia participativa como formas de alcançar os objetivos de integração do MERCOSUL. Retomando aos pontos expostos no capítulo 3, objetiva-se expor o tema de modo mais claro:

No âmbito brasileiro, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não há um dispositivo que admita expressamente a atuação (Rede Mercocidades). Conforme exposto no capítulo 2 deste trabalho, os artigos 21 e 84 da Constituição são desfavoráveis à atuação dos entes subnacionais por meio da paradiplomacia, na medida em que determinam enquanto atribuição exclusiva do Presidente e da União a competência de atuação internacional.<sup>491</sup>

As atribuições dos entes federados expostos são os limites expressos. No que se refere ao processo de relações internacionais, é de atribuição do ente federal a exclusividade para representação do país. Analisando-se os dois artigos expostos, o processo de inserção no âmbito internacional, desenvolvido por Estados e Municípios brasileiros, carece de legitimidade e legalidade constitucional; assim, em tese, estaria inviabilizada a atuação das cidades brasileiras através da Rede Mercocidades.<sup>492</sup>

No entanto, a Constituição Federal Brasileira criou algumas condições institucionais propícias para atuação dos municípios e Estados em atividades paradiplomáticas. O artigo 52, inciso V da Constituição Federal, permite que os Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, possam celebrar tratados de financiamento com entes internacionais desde que tenham o consentimento do Senado Federal.

Assim, para contornar a limitação estabelecida pela Constituição, os integrantes da Rede fixaram-se nos princípios estabelecidos para reger as relações internacionais do Brasil, inscritos no artigo 4. Já no artigo 25 da Constituição, dispõe sobre as atribuições cabíveis aos estados federados.

**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.  
**§ 1º** São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.<sup>493</sup>

---

<sup>491</sup> Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; In: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 09 mar. 2022.

<sup>492</sup> BRAGA, Hécio Queiroz. **Cidades Mineiras no Mercosul. A rede Mercocidades**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 49.

<sup>493</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 09 mar. 2022.

Portanto, embora esteja explícito que a prerrogativa da formulação da política internacional do Brasil é exclusiva do ente federal, não há impedimento constitucional para que os demais entes estatais desenvolvam ações em âmbito internacional.<sup>494</sup>

Outro importante artigo é o 30 da Constituição Federal, o qual dispõe, no inciso II, que compete aos Municípios: “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (Vide ADPF 672).

Destarte, assim como para os Estados, sobre os Municípios não recai vedação expressa sobre sua atuação internacional, e apesar das dificuldades de algumas áreas responsáveis pelas relações internacionais e do direito internacional aceitarem as relações internacionais entre governos subnacionais, essas relações são um fato.<sup>495</sup>

Conforme descrito no artigo 1º do Estatuto das Mercocidades, a principal meta da Rede está delineada no inciso I do artigo 2 do Estatuto, no qual sua formação em rede busca “favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL.”<sup>496</sup>

No que se refere à cooperação internacional, exercida pelos governos locais membros das Mercocidades, observa-se que estes não seguem a lógica dos Estados, os quais se utilizam de meios diplomáticos, mas sim, através da cooperação entre os membros em assuntos variados. São unidades subnacionais que atuam de forma direta no desenvolvimento do bloco econômico. “A participação internacional dos governos subnacionais está ganhando força e importância, sendo considerada de grande valia para muitos países”.<sup>497</sup>

Os benefícios de aderir à Rede são vários; a participação das cidades constitui um contrapeso aos déficits democráticos característicos da maioria dos esquemas integrativos. Na rede Mercocidades, interesses e demandas regionais ou locais são estabelecidos de modo global, trazendo-lhes maior legitimidade e novos parceiros no âmbito internacional. Nesse viés, a inserção internacional das cidades tem papel relevante para a concretização da integração regional.

---

<sup>494</sup> BRAGA, Hécio Queiroz. **Cidades Mineiras no Mercosul. A rede Mercocidades**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 50.

<sup>495</sup> PINTO, Fabiana Rita Dessotti. Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades. In: GADELHA, Regina Maria A. F. **Mercosul a Unasul: Avanços no processo de integração**. São Paulo: Educ, 2013, p. 340.

<sup>496</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 100. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 22.

<sup>497</sup> VIGEVANI, Tullio. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 21, nº 62, outubro 2006, p. 127.

A conferência Habitat II<sup>498</sup> demonstrou a importância das cidades como protagonistas, assim como partícipes de fóruns mundiais. Justifica-se a necessidade de reconhecer sua importância, pois as cidades têm mais capacidade de atender as necessidades locais na medida que estão mais próximas da sociedade civil e de seus problemas.<sup>499</sup> Conforme aponta Montenegro, o protagonismo das Mercocidades foi destacado no discurso de fechamento da Cúpula das Mercocidades. Na ocasião, ressaltou-se a continuidade dos trabalhos da Rede de Mercocidades na promoção das cidades como protagonistas no processo de desenvolvimento de políticas públicas.<sup>500</sup>

Para atingir os objetivos para os quais fora criada, a Rede, através das Unidades Temáticas, busca trabalhar no assunto de interesse da unidade subnacional. Assim, as unidades temáticas assumem o compromisso de coordenação e desenvolvimento de políticas públicas comuns entre as cidades-membros. Por conseguinte, promovem reuniões, grupos de pesquisa e buscam a divulgação das experiências positivas, e bem-sucedidas, através do banco de boas práticas.<sup>501</sup>

A Rede conta com Unidades Temáticas, grupos e comissões, que representam as instâncias que disseminam experiências bem-sucedidas, e contribuem para a formulação de políticas públicas e promovem pesquisas. Elas surgiram em resposta à necessidade das cidades-membros da Rede de trabalhar em várias áreas de grande preocupação e interesse. Atualmente, são 15 unidades temáticas e 7 grupos de trabalho e comissões.<sup>502</sup>

Dentre as várias unidades, destaca-se a unidade temática Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Criada em 1996, ela promove a implementação de programas, projetos e ações de desenvolvimento local sustentável. Os eixos de trabalho concentram-se em questões ambientais fundamentais, como preservação do solo e da biodiversidade, prevenção e

---

<sup>498</sup> NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A ONU-HABITAT aponta a importância de uma aliança entre as cidades, em uma ação conjunta da ONU e Banco Mundial como forma de informar e conscientizar a população mundial da importância das cidades.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

<sup>499</sup> CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As Cidades como Atores Políticos.** Novos Estudos CEBRAP, nº 45, julho 1996, p. 152.

<sup>500</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades.** 2019. 191p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 102. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 mar. 22.

<sup>501</sup> MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades.** 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p.103. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf>. Acesso em: 20 mar. 22.

<sup>502</sup> MERCOCIDADES. **Unidades Temáticas, Grupos e Comissões.** Disponível em: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>. Acesso em: 26 mar. 2022.

recuperação da qualidade dos ambientes aquáticos e atmosféricos, educação ambiental e gestão de resíduos sólidos.<sup>503</sup>

O meio ambiente constitui-se como uma temática da agenda internacional e também da Rede Mercocidades, visto que o impacto ambiental transcende aos limites territoriais. No âmbito da América do Sul, ocorreu a institucionalização da cooperação. Desde a criação do MERCOSUL, já existia a ideia de atrelar a preservação do meio ambiente ao desenvolvimento da região. Embora constasse em seu tratado constitutivo, e tenha havido um esforço no sentido de criar certo número de normas jurídicas em relação a alguns temas, não é possível identificar uma verdadeira política ambiental mercosulista.<sup>504</sup> No Tratado de Assunção, há uma previsão em relação à proteção ambiental; porém bastante superficial, pois não trata da necessidade de normatização conjunta.<sup>505</sup>

Portanto, evidencia-se que as mercocidades acabam assumindo não apenas um papel de resistência, mas também criam um novo modelo de integração, promovendo a constituição de um espaço público no qual seus membros podem compartilhar ensinamentos e fazer alianças.<sup>506</sup> A atividade política e a pressão junto aos governos centrais representam outra grande marca histórica da Rede Mercocidades, sendo, “antes de tudo, um ato contra a naturalidade perversa dos processos de integração que tendem a sustentar-se nas burocracias centrais (...) e esquecem as comunidades.”<sup>507</sup>

Fazendo uma análise histórica e institucional da mobilização e consequente inclusão dos governos subnacionais via MERCOSUL pode-se atestar que o FCCR ganhou maior status, conectando os representantes subnacionais com os tomadores de decisão, mas suas atividades e articulações desapareceram no longo prazo. Em contrapartida, a Rede Mercocidades, à margem do MERCOSUL, ganhou maior grau de autonomia. Mesmo como resultado de diferentes dinâmicas e relações entre níveis de análise, o bloco possibilitou agendas e interesses subnacionais, destacando-se um forte ativismo municipalista. “Por outro lado, os aspectos

---

<sup>503</sup> MERCOCIDADES. **Unidades Temáticas, Grupos e Comissões**. Disponível em: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>. Acesso em: 26 mar. 2022.

<sup>504</sup> IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilene Maria Augusto. **O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul**. *Política & Sociedade*, v. 9, n. 16, 2010, p.220.

<sup>505</sup> CULPI, Ludmila A. **A Construção de Políticas Ambientais Internacionais: O caso do Mercosul**. *Conjuntura Global*, v. 3, n. 1, p. 13-20, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/36191/22342>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>506</sup> KLEIMAN, Alberto. *The regional integration process and its impact on the international activities of Brazilian and South American subnational governments*. Forum of Federations, 2008, p. 5.

<sup>507</sup> MERCOCIDADES. Informe da Secretaria Executiva. Período 1996-1997, Gestão de Porto Alegre, 1997. Citado por JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Estagnação Subnacional no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais do UFGD**. Dourados, v. 6, nº 12. jul/dez. 2017. pp. 337 – 367. 2017. p. 348.

intergovernamentais do Mercosul, seu viés centralizador e soberano, a dependência dos partidos políticos e suas sucessivas crises são fatores limitantes para o processo de institucionalização subnacional.”<sup>508</sup>

Evidencia-se que o FCCR se exauriu, fato que não ocorreu com a Rede Mercocidades, pelo contrário, a mesma tem se revelado uma instituição essencial consolidando o ativismo municipal.

Em seu surgimento, a rede Mercocidades tinha caráter de protesto político, almejando novas formas de pensar a integração regional na década de 1990. A Rede se desenvolveu e fortaleceu, se organizou interna e tecnicamente, dinamizou parceiros e desenvolveu diversos projetos com outras organizações. Com essa expressividade tornou-se impossível para a Rede satisfazer interesses restritos dos governos nacionais, e essa “desconexão é a garantia de sua função como campo de cooperação e diálogo intermunicipal”<sup>509</sup> nas Relações Internacionais, tornando os blocos regionais arenas de efetivo potencial para a paradiplomacia.

Conclui-se que a proposta de incorporar a agenda dos governos subnacionais no MERCOSUL, e de formalizar a sua participação, vinculava-se ao relançamento do bloco. Entretanto, a lógica estritamente intergovernamental na estrutura do bloco não se alterou, e nem foi possível ampliar a participação dos entes subnacionais nos processos decisórios, o que inviabilizou a integração de se efetivar plenamente; para que isso ocorresse seria necessário suplantar a lógica nacional por uma regional, e que os atores locais adquirissem expectativas mais positivas em relação à integração e ao próprio modo de como realizá-la em suas regiões.<sup>510</sup>

Então, as mudanças realizadas na base institucional do MERCOSUL para atender as Mercocidades tiveram caráter eminentemente de ampliação. O fato de se abrir a possibilidade de maior participação na integração reconhece-se como um ponto importante, com potencial de “mobilizar setores da sociedade e do Estado que se encontravam à margem do processo.” Porém a falta de capacidade de intervir nas decisões mostrou-se um elemento de desestímulo a essa

---

<sup>508</sup> *Conversely, the inter- governmental aspects of Mercosur, its centralizing and sovereign bias, dependence on political parties, and its successive crises are limiting factors for the subnational institutionalization process.* Tradução nossa. Cf.: JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **From Municipalist Activism to Institutional Changes: An Analysis of the Subnational Dimension in Mercosur (1995-2019).** Contexto Internacional. Vol. 43(3) Sep/Dec 2021, p. 533, 524.. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430300004>. Acesso em: 10 jan. 22.

<sup>509</sup> (...) *and this disconnection is the guarantor of its function as a field of cooperation and inter-municipal dialogue.* Tradução nossa. Cf.: JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **From Municipalist Activism to Institutional Changes: An Analysis of the Subnational Dimension in Mercosur (1995-2019).** Contexto Internacional. Vol. 43(3) Sep/Dec 2021, p. 533, 524.. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430300004>. Acesso em: 20 jan. 22.

<sup>510</sup> WENDT, Alexander. *Anarchy is what States make of it: The social construction of power politics.* *International Organization*, 46: 2. Cambridge: MIT Press, 1992. p. 391–425. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/339/o/Wendt\\_-\\_Anarchy\\_is\\_what\\_states\\_make.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/339/o/Wendt_-_Anarchy_is_what_states_make.pdf). Acesso em: 08 jan. 22.



participação, algo que evidencia em muitos casos a maior eficácia das Mercocidades em comparação ao próprio FCCR.

Neste contexto, o questionamento trazido por Cairo Junqueira mostra-se pertinente à medida em que questiona qual a abrangência de atuação da Rede:

Porém para o Mercosul em quais casos essa afirmação é válida? Vale especialmente para municípios de grandes capitais, para governos locais com vontade política de seus representantes e para aqueles localizados em zonas de fronteira ou faixas de fronteira? Para outros, incluindo algumas cidades, estados federados, províncias e departamentos, a FCCR não garantiu o acesso e a articulação de seus interesses. O Fórum Consultivo gerou certa clivagem entre esses diferentes níveis de governo, não estimulando interesses e valores comuns. Sua descontinuidade revela o pano de fundo desse processo e estabelece novos desafios à atual conjuntura do Mercosul, que encerra características históricas do regionalismo sul-americano. A década de 2020 vem com novos desafios para alcançar uma real integração entre os povos da região e abre novas possibilidades para investigar o papel desempenhado pelas instituições nacionais e subnacionais.<sup>511</sup>

Neste cenário, em especial quanto ao objeto de análise, destaca-se que a maioria das decisões e resoluções em matéria ambiental definidas pelo MERCOSUL são declarações de intenções que não vinculam os Estados a adotarem políticas conjuntas. Exatamente por isso, a rede Mercocidades apresenta ter um alto potencial político e operacional, uma vez que promove debates e influencia a definição das agendas de discussões.

Conclui-se, a partir da leitura deste tópico, que a rede Mercocidades representou uma importante conquista para as cidades dos países que participam do Mercosul. Isso decorreu não apenas devido ao protagonismo que tais cidades assumiram para tratar de questões pertinentes a seus próprios interesses num cenário transnacional, bem como da possibilidade de conhecer e compartilhar novas experiências e soluções mediante a implementação das Unidades Temáticas; dentre as quais ressalta-se a unidade temática Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Por outro lado, sem que as atividades paradiplomáticas estivessem devidamente regulamentadas (ou reconhecidas) institucionalmente, ainda carecia implementar ações estatais

---

<sup>511</sup> *For Mercosur in particular, in which cases is this statement valid? It holds up especially for municipalities that are large capitals, for local governments with political will on the part of their representatives, and for those located in border zones or borderland strips. For others, including some cities, federated states, provinces, and departments, the FCCR did not guarantee access and articulation of their interests. The Advisory Forum generated a certain cleavage between these different levels of government, not stimulating common interests and values. Its discontinuation reveals the background of this process and establishes new challenges to the current Mercosur conjuncture, which encapsulates historical characteristics of South American regionalism. The 2020s comes with new challenges to achieve a real integration between the people of the region and opens new possibilities to investigate the role performed by national and subnational institutions.* Tradução nossa. Cf.: JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. ***From Municipalist Activism to Institutional Changes: An Analysis of the Subnational Dimension in Mercosur*** (1995-2019). Contexto Internacional. Vol. 43(3) Sep/Dec 2021, p. 534. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430300004>. Acesso em: 10 jan. 2022.

em defesa do meio ambiente. Destarte, entrou na agenda dos governos centrais buscar soluções que promovessem ações de cooperação ambiental, conforme será visto a seguir.

### 3.3 COOPERAÇÃO AMBIENTAL E A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL

Conforme evidenciado nos tópicos anteriores, “o meio ambiente não estava entre as preocupações iniciais do Mercosul”, mas o agravamento da crise ambiental e o crescimento da conscientização sobre o assunto levaram os países membros a firmar o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL (AQMAM), iniciando a normatização da tutela ambiental regional.<sup>512</sup>

Porém, em que pese os esforços neste sentido, o meio ambiente parece não ter entrado em pauta como prioridade do MERCOSUL.

(...) o andar desse tema, no entanto, ainda é feito de forma mais lenta do que os de cunho econômicos e comerciais, isso pode ser notado ao verificar que ainda não há harmonização legislativa em matéria ambiental no Mercosul como há na União Europeia.<sup>513</sup>

Conforme aponta Vladimir Passos de Freitas, todos os Estados-partes do MERCOSUL “têm previsão de proteção do meio ambiente em suas Constituições, muito embora as redações sejam diferentes entre si. Assim, no Brasil ela se encontra no artigo 225, na Argentina, no artigo 41, no Paraguai, no artigo 7, e no Uruguai, no artigo 47”.<sup>514</sup>

Procurando soluções e alternativas para minimizar o impacto ambiental devido à geração de resíduos, os países integrantes do MERCOSUL aprovaram em 2005 a proposta brasileira para definir uma política sobre gestão de resíduos e responsabilidades pós-consumo para o bloco. A proposta, apresentada pela então ministra do Meio Ambiente Marina Silva, foi aprovada por unanimidade pelos demais ministros presentes, representantes da pasta ambiental

---

<sup>512</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A proteção do Meio Ambiente no âmbito do Mercosul**. Consultor Jurídico. Conjur. 31 de outubro de 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-out-31/segunda-leituraa-protecao-meio-ambiente-ambito-mercosul#\\_edn4](https://www.conjur.com.br/2021-out-31/segunda-leituraa-protecao-meio-ambiente-ambito-mercosul#_edn4). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>513</sup> MORAES, Izaias Albertin de; MORAES, Flávia Albertin de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. O Mercosul e a importância de uma legislação ambiental harmonizada. In: **Revista de Direito Internacional**. Brasília: v. 9, nº 3, 2012, p. 99.

<sup>514</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A proteção do Meio Ambiente no âmbito do Mercosul**. Consultor Jurídico. Conjur. 31 de outubro de 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-out-31/segunda-leituraa-protecao-meio-ambiente-ambito-mercosul#\\_edn4](https://www.conjur.com.br/2021-out-31/segunda-leituraa-protecao-meio-ambiente-ambito-mercosul#_edn4). Acesso em: 10 jan. 2022.

em seus respectivos países.<sup>515</sup> Entretanto, antes de avançar nas implicações da aprovação dessa proposta, será feita uma breve análise da legislação específica dos países membros do MERCOSUL sobre o tratamento dos resíduos sólidos, com a finalidade de delinear o contexto que permita responder à hipótese proposta nesta tese.

Compõem o MERCOSUL, conforme descrito anteriormente, os países-membros, ou seja, os países fundacionais (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) e a Venezuela, país-membro desde 2012 (mas que se encontra suspenso por infringir regras do bloco), e os países associados (Bolívia<sup>516</sup>, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname). Seu principal objetivo é promover a integração entre países sul-americanos a fim de favorecer o desenvolvimento econômico, social e político de seus membros e associados.

Como recorte desta pesquisa, apresenta-se os instrumentos legislativos acerca dos resíduos sólidos dos países membros do MERCOSUL:

### 3.3.1 A Lei de Resíduos Sólidos da Argentina

Devido a sua organização política, estruturada em um governo federal, 23 governos provinciais e uma cidade autônoma, Buenos Aires, o maior desafio para o governo argentino foi desenvolver um planejamento unificado na gestão dos resíduos sólidos para todo o seu território nacional.<sup>517</sup>

Assim, antes mesmo da proposta brasileira<sup>518</sup> para a criação de uma política unificada para gestão de resíduos no MERCOSUL, o país já havia promulgado a lei n. 25916 - Gestão de Resíduos Domésticos, sancionada em 04 de agosto de 2004. Ela dispõe sobre os orçamentos mínimos de proteção ambiental para o gerenciamento integral do lixo doméstico, sobre autoridades competentes, coleta e transporte, tratamento, transferência e disposição final, além

---

<sup>515</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mercosul terá nova política de resíduos**. 01/07/2005. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/2636-mercosul-tera-nova-politica-de-residuos>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>516</sup> A Bolívia entrou como país associado em 1996, mas, atualmente, encontra-se como Estado associado em processo de adesão.

<sup>517</sup> SILVA, Andressa C. M. da. **Cooperação ambiental no Mercosul: Uma análise comparativa acerca da gestão de resíduos sólidos**. Universidade Federal de Santa Catarina. RIC. Relações Internacionais. Vol. 3. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ricri/article/view/28434>. Acesso em: 05 mai. 22.

<sup>518</sup> Importa citar que conforme estudos desenvolvidos por Marie-Noëlle Carré, hoje a Argentina se inspira no “modelo” brasileiro para tentar trazer os catadores argentinos para estruturas mais hierárquicas e rígidas do que as cooperativas. CARRÉ, Marie-Noëlle. **La récupération des déchets à Buenos Aires: un travail de l'âge global**. *Confins. Revue Franco-Brésilienne de Géographie*. 2014. n° 20.

de outros.<sup>519</sup> O governo estabeleceu em 2005 uma estratégia nacional para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos – ENGIRSU, e viabiliza ações regionais com intenção de uniformizar o tratamento de resíduos sólidos.<sup>520</sup>

A Estratégia Nacional de Gestão Integral de Resíduos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), objetiva a execução de uma política pública ambiental a ser implementada em todo o país, dentro de um horizonte temporal estabelecido em vinte anos (2006 – 2025). Para alcançar a finalidade, os critérios redução na fonte, separação domiciliar, coleta e transporte, transferência e regionalização, processamento e Centros de Destinação Final (CDF) seriam implementados<sup>521</sup>.

A gestão integral baseia-se nos seguintes princípios fundamentais:

- a. Preservação da saúde pública;
- b. Preservação ambiental;
- c. Redução significativa de resíduos a serem gerados e descartados com a aplicação de processos de minimização e valorização por meio dos 5Rs;
- d. Deposição final de RSU de forma sustentável, erradicação e posterior encerramento dos lixões.

Assim, a Estratégia Nacional centrava-se em cinco objetivos específicos:

1. Redução e recuperação de RSU;
2. Implementação do GIRSU;
3. Fechamento de lixões a céu aberto (BCA);
4. Recolha, tratamento e divulgação de Informação;
5. Comunicação e participação.

Não obstante a existência da lei sobre resíduos, em 2021 foi noticiado que a Lagoa de Corfo,<sup>522</sup> na Argentina, adquiriu uma coloração rosa intensa devido ao despejo de resíduos industriais. Indústrias pesqueiras da região receberam autorização de autoridades para despejar

---

<sup>519</sup> ARGENTINA. **Lei nº 25916/2004, de 4 de agosto de 2004.** Gestão de Resíduos Domésticos. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25916-98327/texto>. Acesso em: 23 jan. 2022.

<sup>520</sup> ARGENTINA. *Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/observatorioresiduos>. Acesso em: 23 jan. 2022.

<sup>521</sup> ARGENTINA. *Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/observatorioresiduos>. Acesso em: 23 jan. 2022.

<sup>522</sup> ISTO É. **Lagoa na Argentina fica Rosa devido a resíduos industriais.** 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/lagoa-na-argentina-fica-rosa-devido-a-residuos-industriais/>. Acesso em: 01 abr. 2022.

resíduos na Lagoa de Corfo. O fato reafirma a necessidade de discussão quanto aos problemas ambientais gerados pela má gestão dos resíduos.

### 3.3.2 Paraguai e a lei de Resíduos Sólidos

Embora exista no Paraguai um expressivo corpo de leis destinado à proteção ambiental, muitas resultantes de exigências de organismos internacionais, poucas são cumpridas, seja pela ausência de um compromisso sólido entre os formuladores e os executores de políticas públicas, seja pelo desconhecimento de sua existência por maior parte da população. O Paraguai, conforme Viana, amarga com um histórico descumprimento de leis.<sup>523</sup>

Apesar de tal contexto, em 2009, o país sancionou a Lei n. 3.956, especificamente para tratar da Gestão Integral de Resíduos Sólidos no país.<sup>524</sup> 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 visa gerar a redução da produção de resíduos e que eles não se tornem um risco à saúde humana e à qualidade ambiental. A Lei estabelece<sup>525</sup> 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.

Em 2020, a Lei n. 6.488 alterou o artigo 27 da Lei n. 3.956, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 27. - Importação. É proibida a importação de resíduos sólidos, exceto a importação de materiais segregados não classificados como resíduos perigosos para a saúde e o meio ambiente, de acordo com a Convenção de Basileia, para fins de valorização como matéria-prima para os sistemas de produção das indústrias nacionais.<sup>526</sup>

---

<sup>523</sup> VIANA, Maurício B. **O Meio Ambiente no Mercosul**. Minas Gerais: Biblioteca Florestal Digital. 2004. Disponível em: <http://www.sifloresta.ufv.br/handle/123456789/9416>. Acesso em: 24 jan. 2022.

<sup>524</sup> PARAGUAY. **Ley n° 3.956/09. Gestión Integral de Los Residuos Sólidos en la República del Paraguay**. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/par123260.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

<sup>525</sup> PARAGUAY. **Ley n° 3.956/09. Art. 9° - De la Competencia Municipal. Gestión Integral de Los Residuos Sólidos en la República del Paraguay**. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/par123260.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2022.

<sup>526</sup> *Artículo 27. Importación. Queda terminantemente prohibida la importación de residuos sólidos, salvo cuando mediante una ley sea autorizada de manera excepcional.* In: PARAGUAY. **Ley n. 39576/2009**. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3208/gestion-integral-de-los-residuos-solidos-en-la-republica-del-paraguay>. Acesso em: 01 jun. 2022.

Para cumprimento da norma, deixou a cargo do Órgão de Fiscalização estabelecer a quantidade, características, tipo de resíduos permitidos e destino dos materiais segregados, definindo também a obrigatoriedade de registo das indústrias autorizadas a importar. Ainda, a cada importação será exigido um “Certificado de não perigoso emitido pelo Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável”, contendo a origem, tipo de material e uso que será dado ao o material a ser importado. Portanto, a autoridade ficou incumbida da execução regulamentar do disposto no artigo, estabelecendo os mecanismos de verificação e controle. Por fim, dispõe-se que o artigo não permite a importação de resíduos para disposição final.<sup>527</sup>

### 3.3.3 Uruguai e sua lei estratégica de Resíduos Sólidos, o “lixo no meio do algodão”

O Uruguai é também chamado de “a Suíça das Américas” ou “um algodão entre dois cristais”. A primeira expressão foi criada no início do século passado, num período em que o Uruguai alcançou um nível de bem-estar similar ao europeu, e compara o pequeno e próspero país com uma das nações de mais alta renda per capita da Europa e de longa tradição democrática.<sup>528</sup> Na segunda, cunhada pelo historiador uruguaio Real de Azúa, remete à posição geopolítica do país em relação aos seus dois grandes vizinhos.<sup>529</sup> Com uma população de aproximadamente 3,457 milhões de habitantes,<sup>530</sup> o país não possui superpopulação e conseqüentemente grande produção industrial. O país é considerado avançado em vários aspectos (legalizou divórcio em 1907, direito de voto às mulheres em 1932, dentre outros) e, em 1996, a Constituição do Uruguai<sup>531</sup> passou a incluir o conceito de meio ambiente, delegando a responsabilidade da proteção ao poder público e à coletividade. A Lei n. 17.283/2001 estabeleceu a Lei Geral de Preservação do Meio Ambiente, explicitando a política nacional de meio ambiente do país.

---

<sup>527</sup> PARAGUAY. *Ley N° 6488 modifica el artículo 27 de la Ley N° 3956/2009 “Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay*. 2020. disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9105/ley-n-6488-modifica-el-articulo-27-de-la-ley-n-39562009-gestion-integral-de-los-residuos-solidos-en-la-republica-del-paraguay>. Acesso em: 01 jun. 2022.

<sup>528</sup> GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. A Rede Mercocidades e a gestão dos resíduos sólidos, por uma política de integração ambiental no Mercosul. In: WINTER, Luís Alexandre Carta (Coord). **Mercosul - Mercosur e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 572.

<sup>529</sup> NEVES, Leonardo Holzmann. **O Uruguai Mercosul: Governo e Atores Domésticos**. 2008. p. 155. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008, p. 27.

<sup>530</sup> PAIS, Ana. **Por que a população do Uruguai não cresce há 30 anos**. BBC News, 15 mar. 2007. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39556479>. Acesso em: 03 jan. 2022.

<sup>531</sup> URUGUAY. **Constitucion Federal**. 8 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp\\_ury-int-text-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html). Acesso em: 04 fev. 2022.

Porém, o Uruguai não contava até então com uma lei específica para resíduos sólidos. Mas, em 11 de setembro de 2019, a Câmara dos Deputados aprovou a lei n. 19829/2019 de resíduos, com 68 artigos.<sup>532</sup> Uma das leis ambientais mais relevantes do período, baseada em um modelo de desenvolvimento sustentável que promove a reavaliação de resíduos e reciclagem, e visa gerar novas formas de negócios e empregos. A lei pretende ser um instrumento normativo que enquadre e regule a gestão de resíduos nos níveis nacional e departamental, com diretrizes claras e integradas à política ambiental.<sup>533</sup>

### 3.3.4 Venezuela, a “Pequena Veneza” e seus Resíduos desconhecidos

A Venezuela aderiu ao MERCOSUL em 2012, mas está suspensa desde dezembro de 2016, por descumprimento de seu Protocolo de Adesão e, desde agosto de 2017, por violação da Cláusula Democrática do Bloco. Em que pese esses fatos, traçaremos o panorama deste país.

A Venezuela ou a “Pequena Veneza”, conforme designada por Américo Vespucci, é um país de contrastes tanto em termos de natureza quanto em aspectos socioeconômicos. Com seus 22 milhões de habitantes, segundo o censo de 1996, possuía nesta época cerca de três quartos de sua população vivendo abaixo dos níveis de pobreza (segundo a ONU), e com taxas de desemprego oscilando entre 12% e 15%.<sup>534</sup> O agravamento de tal contexto socioeconômico gerou no final de 2020 a maior onda migratória na história da América Latina, na qual 5,4 milhões de venezuelanos, fugindo da falta de emprego, de comida, de segurança, de medicamentos e de serviços essenciais básicos, abandonaram sua terra natal rumo a outros países sul-americanos.<sup>535</sup>

---

<sup>532</sup> Dentre os artigos, destaca-se o artigo 3, E, F, o qual dispõe sobre gestão integral de resíduos e gestão de resíduos, sendo que as ações de gestão integral de resíduos (E) são as operações de gestão e outras ações políticas, de planejamento, regulamentos, administrativas, financeiras, organizacionais, educacionais, de avaliação, monitoramento e controle, referindo-se ao desperdício; e as ações de gestão de resíduos (F) são todas as operações nas quais se apresenta um resíduo para valorização ou eliminação final, incluindo, mas não limitado a caracterização e classificação, descarte inicial, coleta, transporte, tratamentos e transformações, marketing e disposição final. Cf.: URUGUAY. *Ley n° 19829/2019*. Disponível em: <https://www.impocom.uy/bases/leyes/19829-2019>. Acesso em: 02 jun. 2022.

<sup>533</sup> URUGUAY. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. *Uruguay ya aprobo la ley de gestión integral de residuos*. Disponível em: <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10013248-uruguay-ya-aprobo-la-ley-de-gestion-integral-de-residuos>. Acesso em: 03 mar. 2019.

<sup>534</sup> FREITAS, Maria de Lourdes Davies de. Meio Ambiente e política ambiental na Venezuela. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. CARDIM, Carlos Henrique (Org). **Venezuela: Visões brasileiras**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: IPRI, 2003, p. 23.

<sup>535</sup> MEERU. **A maior onda migratória na História da América Latina: Venezuela**. Documentar a urgência. 20/07. Disponível em: <https://www.meeru.org/observatorio/a-maior-onda-migratria-na-histria-da-amrica-latina-venezuela>. Acesso em: 04 jun. 2022.

A Constituição da Venezuela de 1999 prevê, em seu artigo 127, a garantia do desenvolvimento sustentável,<sup>536</sup> porém, ela por si só não se olvida dos problemas ambientais e de resíduos que o país enfrenta.

Representantes da sociedade civil fizeram, através da entidade Vitalis, dirigida pelo biólogo Diego D. Martin e M. Sobrino, Medina-Cuervo e Mildred Real, uma pesquisa com resultados publicados em dezembro de 2000 sobre os problemas ambientais da Venezuela, denominado *Situación Ambiental de Venezuela en el año 2000*, os quais destacaram a inapropriada gestão do tema lixo urbano e rural, ressaltando o crescente manejo inadequado de resíduos tóxicos ou perigosos que geram problemas sérios em diversas cidades, principalmente no Estado de Zulia e no município de Vargas no distrito federal de Caracas. A esses temas se somam a degradação de espaços devido à contaminação de ar, água e solos, as consequências ambientais da avalanche em Vargas e a fraca posição geral que o tema meio ambiente tem no país através da pouca divulgação, informação inadequada e também deficiente formação ambiental da cidadania.<sup>537</sup>

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.” Em 2011, foi instituída a Lei de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos que anula a anterior de 2004. A nova lei torna a gestão integrada dos resíduos e dejetos sólidos uma utilidade pública e de interesse social a todos os cidadãos.<sup>538</sup>

Conforme Roa López e Carlos Juan, o serviço de disposição final de resíduos na Venezuela é realizado indiscriminadamente em aterros sanitários a céu aberto, sem tratamento sanitário ambiental ou controle técnico adequado. Apesar de existir um marco regulatório estabelecido na Lei de Gestão Integral de Resíduos, para uma mudança na realidade do país é necessário criar um sistema de gestão de resíduos adaptado às características e particularidades de cada região, o que implica na elaboração de normas complementares. Assim, é obrigatória a

---

<sup>536</sup> VENEZUELA. *Constitución de la república bolivariana de Venezuela*. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-int-const.html](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html). Acesso em: 03 fev. 2022.

<sup>537</sup> MARTIN, Diego Diaz et al. *Situación Ambiental de Venezuela en el año 2000. Análisis de Percepción del Sector, diciembre*, 2000.

<sup>538</sup> REPÚBLICA DA VENEZUELA. *‘Ley de Residuos y Desechos Sólidos’, de 21 de outubro de 2004*. (Venezuela: Assembleia Nacional). 2004. Disponível em: [http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/ley\\_residuos.pdf](http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/ley_residuos.pdf). Acesso em: 03 fev. 2022.



implementação de medidas no marco legal que permitam obter os recursos necessários para otimizar as operações dos locais de transferência e disposição.<sup>539</sup>

Em 2021, na contramão do que se objetiva para os países do Bloco, o país aprovou o decreto n. 4.445,<sup>540</sup> no qual possibilita importação de “material estratégico susceptível de reciclagem.”<sup>541</sup> Nota-se que a Venezuela tem problemas para gerir seu próprio resíduo, evidenciando não possuir, provavelmente, condições para dar destinação correta aos resíduos destas importações, o que conseqüentemente irá agravar ainda mais os seus problemas ambientais.

Evidente que em um país com tantos problemas relacionados à pobreza e democracia, a prioridade da administração pública não será tratar da logística dos resíduos sólidos, ainda mais com orçamentos municipais extremamente baixos e insuficientes para resolver seriamente o problema. Entretanto, a Venezuela precisa alocar o tema como componente prioritário para o desenvolvimento do país e fortalecer as instituições que realizam a gestão de resíduos sólidos. Ao mesmo tempo, é importante implantar um programa para disseminação de informação relativa ao desenvolvimento sustentável em todos os segmentos da sociedade, empresas e organizações da sociedade civil, com a finalidade de unir esforços para a causa ambiental.<sup>542</sup>

Ante aos problemas gerais da Venezuela, o meio ambiente também claudica, e em que pese a legislação existente, as prioridades no momento não se atentam ao tema resíduos sólidos.

### 3.3.5 Brasil e a lei n. 12.305/2010

Neste tópico propõe-se expor brevemente a lei de resíduos sólidos como forma comparativa às demais leis dos países membros do MERCOSUL, pois os principais aspectos da mesma já foram evidenciados no capítulo 1.

---

<sup>539</sup> LÓPEZ, Roa; JUAN, Carlos. *La disposición nal de residuos y desechos sólidos en Venezuela y su régimen económico*. Provincia: *Revista Venezolana de Estudios Territoriales*. n° 38, julio – diciembre, 2017. p. 45.

<sup>540</sup> Sucatas metálicas, ferrosas, alumínio, cobre, ferro, bronze, aço, níquel ou outros tipos de metal, sucata naval, aeronáutica, elétrica e eletrônica são declaradas de natureza estratégica para o desenvolvimento da economia nacional, em qualquer condição, bem como como resíduos sólidos não metálicos, fibra óptica e fibra secundária, resultantes da reciclagem de papel e papelão, em qualquer condição. VENEZUELA. *Decreto n° 4.445 de 24 de febrero de 2021*. Disponível em: <https://vlexvenezuela.com/vid/decreto-n-4-445-868861766>. Acesso em: 02 jun. 2022.

<sup>541</sup> VENEZUELA. *Decreto n° 4.445 de 24 de febrero de 2021*. Disponível em: <https://vlexvenezuela.com/vid/decreto-n-4-445-868861766>. Acesso em: 02 jun. 2022.

<sup>542</sup> IRAGORRY, Alejandro Á. *¿Cómo está el medio ambiente en Venezuela?* IESA, 2014. Disponível em: <http://www.iesa.edu.ve/inicio/2014-julio-02/1959=que-pasa-con-el-medio-ambiente-en-venezuela>. Acesso em: 03 fev. 2022.

Após tramitar por mais de 20 anos no Congresso Nacional, finalmente foi aprovado o Projeto de lei 354/1989, por intermédio da lei 12.305, de 02 de agosto de 2010, a qual instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e que integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental<sup>543</sup> e com a Política Federal de Saneamento Básico – lei sobre a qual já foram tecidas algumas considerações no capítulo I.

A lei dispõe, em síntese, sobre a prevenção e a redução da geração de resíduos, tendo como visão a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem, reutilização dos resíduos sólidos e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos.<sup>544</sup> Nesta miríade, destaca-se que a obsolescência programada<sup>545</sup> é um verdadeiro entrave ao consumo sustentável, pois representa a redução da vida útil de produtos, de forma que se tornem obsoletos e sejam descartados prematuramente, objetivando uma nova compra. Para abrandar os problemas provenientes do descarte incorreto dos resíduos, a Lei n. 12.305 representou um avanço no campo do desenvolvimento sustentável, estabelecendo significativas mudanças.<sup>546</sup>

O fundamental está disposto no artigo 9º, caput, da aludida Lei. Nesse artigo resta claro que a ordem de prioridade de gestão e gerenciamento de resíduos segue a seguinte lógica: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.<sup>547</sup>

Dentre as inovações destacam-se:

- Proibição dos lixões (observadas as regras de transição).

---

<sup>543</sup> A Lei nº 14.181/2021 altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Por mais que o país tenha apresentado uma demora significativa na tomada de medidas protetivas para o consumidor superendividado, a promulgação da Lei nº 14.181/2021 transformou-se em um mecanismo de suma importância, relacionado com a educação do consumidor.

<sup>544</sup> SILVA, Carolina S. Ávila da. A Taxa de Resíduos Sólidos Ecológica: Mudança de Paradigma para Fomento do Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. **Delineamentos do Direito Ecológico**. Estado, Justiça, Território e Economia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 233.

<sup>545</sup> Sobre o tema consultar: EFING, Antônio Carlos. PAIVA, Leonardo L. Consumo e obsolescência programada: sustentabilidade e responsabilidade do fornecedor. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**. Curitiba. V. 2, n. 2, 2016, p. 117-135. E POPE, Kamila. *Understanding planned obsolescence: unsustainability through production, consumption and waste generation*. Kogan Page: London, 2017.

<sup>546</sup> EFING, Antônio Carlos; GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. Lixo, o luxo da sociedade: Resíduos Sólidos Eletrônicos, Obsolescência Programada e Pós Consumo. **Direitos Fundamentais & Justiça**. Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 405-428, jan./jun. 2020, p. 424.

<sup>547</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

- Atribuição de responsabilidade às indústrias pela destinação dos resíduos sólidos que produzem.
- Inclusão social das organizações de catadores.
- Logística reversa, que determina que fabricantes, importadores, distribuidores e vendedores realizem o recolhimento de embalagens usadas.
- Previsão dos planos de resíduos sólidos.
- Responsabilidade das pessoas de acondicionar de forma adequada o lixo para o seu recolhimento, devendo fazer a separação onde houver coleta seletiva.

O país avançou em termos de resíduos sólidos quando, em 2019, foi colocado em prática o SINIR – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, além de programas como o Lixo Zero, e implementação da Logística Reversa. Além disso, depois de mais de 10 anos de espera, foi aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), instituído pelo Decreto Federal n. 11.043, de 13 de abril de 2022. O citado plano estabelece as diretrizes, estratégias, ações e metas para modernizar a gestão de resíduos sólidos em conformidade à Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevista pela Lei n. 12.305, de 2010.<sup>548</sup>

Entretanto, os municípios brasileiros relatam dificuldades para cumprir a supracitada lei, pois, conforme o Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana, uma das principais dificuldades para cumprir as medidas previstas na lei é o aspecto financeiro. Além disso, a Confederação Nacional dos Municípios reconhece que as cidades de pequeno e médio porte têm inúmeras dificuldades para implantar o modelo de desenvolvimento sustentável previsto, inclusive por falta de capacidade técnica.<sup>549</sup>

Portanto, no que se refere à problemática dos RSU, cabe aos gestores municipais (à medida que a PNRS reconhece a liberdade administrativa dos municípios inclusive no aspecto constitucional, com poder discricionário da administração pública) atender às diversas etapas que compõem o processo de gestão integrada. Evidencia-se que a cooperação intermunicipal<sup>550</sup>

---

<sup>548</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Governo Federal acaba com espera de mais de 10 anos e publica decreto do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/governo-federal-acaba-com-a-espera-de-mais-de-10-anos-e-publica-decreto-do-plano-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 05 mai. 22.

<sup>549</sup> SENADO FEDERAL. **Municípios relatam dificuldades para cumprir política de resíduos sólidos.** 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/585798-municipios-relatam-dificuldades-para-cumprir-politica-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 2 jan. 2022.

<sup>550</sup> Santa Catarina é o estado mais bem posicionado no país em relação à destinação final dos resíduos sólidos. O Estado não tem nenhuma cidade a transportar os resíduos para lixões ou aterros controlados, e as soluções adotadas são aterros sanitários privados, municipais ou consorciados entre mais de um município. AGÊNCIA BRASIL. **Cai o número de municípios que enviam resíduos a lixões.** 2020. Disponível em:

através de consórcios públicos de manejo de RSU propicia o aumento da eficácia na prestação dos serviços, diminuição de custos, bem como possibilita uma gestão integrada dos desafios socioambientais envolvidos. Porém, a alternativa não é viável sozinha, pois mesmo neste panorama, os municípios consorciados ainda enfrentam dificuldades. Cabe aos municípios a gestão de um dos maiores problemas do século, o resíduo.

Entretanto, a Rede mostra-se como um instrumento importante para colaborar com esses municípios, em especial na troca de informações, capacidade técnica, dentre outros. As soluções precisam ser flexíveis adequando-se às diferentes regiões do Brasil, ponto que pode ser atendido pela dinâmica de cooperação presente nas mercocidades.

Neste tópico, optou-se por apresentar um breve panorama sobre a legislação específica de cada país participante do MERCOSUL, antes de avançar mais detalhadamente nos resultados do acordo proposto pelo Brasil. Considerando que a abrangência temporal de tal recorte tenha, em alguns casos, ultrapassado a data do supracitado acordo, foi possível observar que, mesmo após o ano de 2005, o tratamento dado por cada país à questão dos resíduos continuou diversificado e sem contemplar qualquer integração.

### 3.4 A DIFICULDADE PARA HARMONIZAR A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DOS PAÍSES DO MERCOSUL

A proposta brasileira da criação de uma política unificada para a gestão dos resíduos no MERCOSUL, após ter sido aprovada em Assunção, no Paraguai, deveria ser seguida por um texto base apresentado em até 90 dias.<sup>551</sup> Entretanto, o documento aprovado em 29 de março de 2006, assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, na 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-8), realizada na cidade Curitiba, Paraná, não tratou especificamente dos resíduos, mas de diversas pautas relativas à biodiversidade e ao meio ambiente nos Estados participantes do bloco. Os ministros e secretários de Estado da pasta ambiental, por meio da definição de diretrizes e linhas de ação prioritárias, procuraram atender à demanda de uma integração das políticas dos seus Estados, visando um desenvolvimento sustentável e a proteção da diversidade biológica.<sup>552</sup>

---

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-12/cai-numero-de-municipios-que-enviam-residuos-lixoes-diz-associacao>. Acesso em: 02 jan. 2022.

<sup>551</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mercosul terá nova política de resíduos**. 01/07/2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mercosul-tera-nova-politica-de-residuos>. Acesso em: 05 mai. 22.

<sup>552</sup> ARGENTINA. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração dos ministros de meio ambiente sobre estratégia de Biodiversidade do Mercosul**. 2006. p. 08. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/58-probio-i-serie->

O objetivo de se estabelecer uma política ambiental integrada, embora nascida de questões pontuais, como o considerável aumento na produção e transferência de resíduos, vislumbrava uma ação multidisciplinar e que incluísse: o diagnóstico da situação de cada região; a harmonização das legislações já existentes; desenvolvimento de tecnologias limpas; criação de programas de capacitação; dentre outras ações.<sup>553</sup> Embora o documento tenha primado por delinear os princípios e objetivos de seu marco normativo, a estrutura da estratégia segundo componentes, diretrizes e linhas de ação, nada diz, especificamente, sobre os resíduos. O plano previa-se também uma meta para a integração legislativa, mas o que se verificou no breve panorama apresentado é que a normativa de cada país respondeu unicamente a seu contexto imediato, isto é, sem receber a influência dos demais países participantes.

Conforme Culpi, o fracasso da produção de um Protocolo Ambiental no MERCOSUL demonstra a falta de vontade política dos Estados-membros e a ênfase da questão ambiental relacionada à perda de competitividade industrial e comercial, e não como uma preocupação legítima. O Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente, por exemplo, revela uma declaração de boas intenções, com muita retórica e pouco conteúdo e compromissos.<sup>554</sup>

Entretanto, se faz imprescindível que a harmonização da legislação ambiental dos países que integram o MERCOSUL, assim como os esforços dos Estados Partes e das instituições mercosulinas, tenham continuidade, por serem primordiais dentro de um processo de integração regional, tanto para proteger/preservar o meio ambiente como também para que as distorções legais domésticas não se transformem em obstáculos ao livre comércio, fator primordial de todo e qualquer processo de integração regional com finalidade econômica, como é o caso do MERCOSUL.

Para Clarissa Ferreira Macedo D'Isep, a dificuldade de harmonização das legislações ambientais ocorre em especial pelo desnivelamento entre elas, em especial pelo avanço e sofisticação da legislação ambiental brasileira se comparada com a de todos os outros Países Partes do MERCOSUL.<sup>555</sup>

---

biodiversidade.html?download=959:declaracao-dos-ministros-de-meio-ambiente-sobre-estrategia-de-biodiversidade-do-mercosul. Acesso em: 06 mai. 22.

<sup>553</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mercosul terá estratégia de biodiversidade para o bloco.** 29/03/2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mercosul-tera-estrategia-de-biodiversidade-para-o-bloco>. Acesso em: 05 mai. 22.

<sup>554</sup> CULPI, Ludmila A. **A Construção de Políticas Ambientais Internacionais: O caso do Mercosul.** Conjuntura Global, v. 3, n. 1, p. 19, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/36191/22342>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>555</sup> D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1, p. 287.

Evidente que a maioria das decisões e resoluções em matéria ambiental definidas pelo MERCOSUL são declarações de intenções que não vinculam os Estados a adotarem políticas conjuntas. Com efeito, a Rede Mercocidades aparenta exercer um alto peso político e operacional, uma vez que promove debates e influencia na definição da agenda de discussões.

Com as mudanças legislativas nos países membros como Paraguai, com a Lei n. 6.488 que alterou o artigo 27 da Lei n. 3.956, possibilitando a importação de resíduos, assim como a Venezuela, com o decreto n. 4.445 de 2021, o qual possibilita importação de material estratégico susceptível de reciclagem, preocupam quanto à piora da gestão de resíduos sólidos com suas consequências<sup>556</sup> a todos os países membros. Conforme María Fernanda Solís, com governos enfraquecidos e marcos regulatórios, normativos e jurídicos fracos, a região é um cenário perfeito para importações de resíduos.<sup>557</sup>

Assim, muitas dificuldades aparecem quando se objetiva definir uma política comum em universos diferentes, como o exemplo já vivenciado pela União Europeia para elaboração e transposição de várias diretivas ambientais. No âmbito europeu, o grande passo para alcançar uma gestão de resíduos sólidos sustentável parece ser atribuído à política de colaboração que ocorre através da parceria entre a UE e os seus Estados-Membros, com existência de programas e ações em colaboração - a *Eurocities* aparece como um ponto estratégico nesse sentido também. Para diminuir a produção dos resíduos, a UE estabelece a prevenção, o melhor uso dos recursos e o estímulo ao consumo sustentável como princípios basilares das diretivas de seus programas e de suas normativas.<sup>558</sup>

Perante o exposto, evidencia-se que o processo de harmonização da legislação em matéria de resíduos, embora tenha iniciado nos países do bloco quase que concomitantemente, não avançou, e ainda revela os mesmos desafios e dificuldades a serem superados, em que pese

---

<sup>556</sup> Conforme noticiado em 2022, na matéria “Por que a América Latina se tornou novo 'lixão' dos EUA”, desde 2018, os níveis de exportação de resíduos dos Estados Unidos para a América Latina aumentaram consideravelmente, sendo 2021 o ano em que a maior quantidade de lixo foi exportada desde que se tem registros. No Brasil, houve uma queda na quantidade de lixo enviada dos EUA, segundo o relatório da Last Beach Clean Up: foram 481 toneladas nos primeiros dez meses de 2021, contra 1,7 mil toneladas em todo o ano de 2000. Em 2018, a China decidiu deixar de ser o lixão do mundo, e foi aí que os EUA encontraram uma via de escape na América Latina”. In: LIMA, Lioman. **Por que a América Latina se tornou o novo ‘lixão’ dos EUA**. BBC. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60304415>. Acesso em: 10 mar. de 2022.

<sup>557</sup> LIMA, Lioman. **Por que a América Latina se tornou o novo ‘lixão’ dos EUA**. BBC. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60304415>. Acesso em: 10 mar. 2022.

<sup>558</sup> Apesar dos esforços em âmbito europeu, de acordo com estatísticas de 2017, 46% de todos os resíduos urbanos na UE são reciclados ou submetidos a combustão. No entanto, as práticas de gestão de resíduos variam bastante entre os países da UE e muitos países continuam a depositar grandes quantidades de resíduos urbanos em aterros. EUROPEAN PARLIAMENT. **Gestão de resíduos na UE: factos e números**. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20180328STO00751/gestao-de-residuos-na-ue-factos-e-numeros>. Acesso em: 04 jun. 2022.

poder contar com a Rede Mercocidades na concretização desse processo. Em relação à gestão dos resíduos, o que tem se verificado é a recorrência dos países membros do MERCOSUL de transferir aos municípios a elaboração de plano local de gestão integrada de resíduos sólidos; este tornou-se não só um aspecto comum para muitas cidades pertencentes ao bloco, como também um grande desafio, dado o contexto que vivenciam. No próximo tópico, a título ilustrativo, serão apresentados alguns casos emblemáticos de (má) gestão dos resíduos, tendo em vista a falta de normas nacionais e internacionais que orientem e fiscalizem os municípios.

### 3.5 O PODER JUDICIÁRIO E A (MÁ) GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO ÂMBITO DA GESTÃO MUNICIPAL

Com finalidade de validar/testar a hipótese desta tese, de que as normas nacionais e internacionais têm-se mostrado insuficientes para a promoção do estabelecimento de uma gestão de resíduos justa e ecologicamente sustentável, principalmente frente ao desenvolvimento da paradiplomacia, através das Mercocidades, e das experiências no desenvolvimento de soluções locais, inclusive no setor do tratamento de resíduos sólidos pelas cidades, sendo esta uma alternativa realmente mais econômica e concreta, apresenta-se neste tópico uma breve análise da gestão pública dos resíduos no espaço brasileiro.

O presente tópico dedica atenção especial às evidências de má gestão dos resíduos sólidos no Brasil, validadas através da análise de algumas decisões do Superior Tribunal de Justiça dos últimos 5 (cinco) anos, com objetivo de corroborar a hipótese levantada no estudo e propor neste contexto algumas alternativas. Como metodologia utilizar-se-á da análise de 6 (seis) decisões do STJ a partir da palavra chave “resíduos sólidos” no site do Superior Tribunal de Justiça. Da consulta resultou em 64 (sessenta e quatro) acórdãos, 1.690 (mil seiscentos e noventa) decisões monocráticas e 3 (três) informativos de jurisprudência - decisões monocráticas e informativos de jurisprudência não são objeto de análise, pois o objetivo é analisar decisões coletivas.

Importa citar que quanto à análise a ser apresentada, outros fatores como burocracia e administração gerencial<sup>559</sup> esbarram e justificam o atual modelo de gestão pública no Brasil,

---

<sup>559</sup> Sobre o assunto consultar: CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**. Tradução de Juan A. Gili Sobrino. Brasília: UnB, 1981; HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 24 ed. RJ: José Olympio, 1992; FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed., São Paulo: Globo, 2001; e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998. O modelo burocrático dá lugar à administração gerencial, que se consolida em inúmeras normas, com objetivo de assegurar os direitos dos cidadãos e consequentemente limitar os poderes do Estado. A ineficiência da forma burocrática, manifestou-se:

mas por impossibilidade de tempo, e delimitação temática, os mesmos não serão objeto de análise.

Conforme Maiello, Britto e Valle<sup>560</sup>, existe um grande distanciamento material e estrutural entre os poderes formuladores e executores de políticas públicas (inclusive aquelas expressas em lei), sendo inequívoco as dificuldades no gerenciamento assim como no entendimento dos procedimentos e execução. Esse fato é evidenciado em especial nas esferas municipal (local de materialização destas políticas públicas expressa em lei). O desafio é ainda maior no caso do Brasil, por ser um país continental, com muitas faixas de fronteira, constituído de diversidades regionais ou locais, o que leva a compreensões de forma particular em cada esfera de governo, dificultando o cumprimento de normas como a PNRS.

Assim, o Poder Judiciário pode intervir junto a outras instâncias através de orientações e/ou imposições ao Poder Executivo para cumprimento de ações, visando a eficiência da administração.<sup>561</sup>

Consta no Agravo Regimental PR2020/0013025-7,<sup>562</sup> julgado em 19 de maio de 2020, e relatado pelo ministro Reynaldo Soares da Fonseca, na “Operação Container”, deflagrada visando apurar a prática de crimes de associação criminosa e peculato, por servidores públicos do Município de Laranjeiras do Sul, em conluio com empresários ligados a uma das empresas de grupo empresarial. No decorrer da investigação acabou por demonstrar que aquele era apenas um dos locais de atuação da associação criminosa dedicada a obter vantagens ilícitas decorrentes da regionalização e da fixação artificial dos preços do mercado licitatório de resíduos sólidos em diferentes Municípios da região Sudoeste e parte das regiões Oeste, Centro Ocidental e Centro-Sul do Estado do Paraná, dentre os quais está incluído o Município de Laranjeiras do Sul.

---

(a) pelos custos crescentes da máquina estatal; e (b) pela baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados ao cidadão.

<sup>560</sup> MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de P.; VALLE, Tatiane Freitas. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan./fev. 2018.

<sup>561</sup> KOHLS, C. C.; LEAL, M. C. H. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. In: **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 7, n. 2, p. 188-196, maio/ago. 2015.

<sup>562</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus**. AgRg no RHC 122952 / PR. Relator Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Data do julgamento: 19/05/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 01 jun. 2022.



Outro julgado que chama a atenção, o qual teve seus embargos de declaração no agravo não reconhecido, foi a AREsp 1538049 / MG<sup>563</sup>, relatado pelo Ministro Francisco Falcão, em 18 de maio de 2020. Na origem, trata-se de ação civil pública em que se objetiva a condenação do município por danos ambientais decorrentes de suposta omissão na adoção de medidas para regularizar a disposição final de resíduos sólidos. Na sentença, julgou-se procedente o pedido. No Tribunal de origem, a sentença foi mantida. Nesta Corte, não se conheceu do agravo em recurso especial. Ressalta-se que neste caso a ação civil pública impetrada com condenação do município foi acatada, diante da sua omissão e portanto, má gestão quanto aos resíduos sólidos.

Observa-se que as ações de coleta de resíduos e rejeitos são asseguradas pela lei como um serviço que o município pode terceirizar, mas quando o faz deve dispor-se também a fiscalizar a atuação terceirizada quanto aos aspectos ético-legais.

No mesmo sentido, estão os Embargos de Declaração no Recurso Especial, 2018/0230381-8, sob relatoria do ministro Herman Benjamin, na segunda turma, julgado em 21 de maio de 2019. Tratava-se de Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, proposta pelo MPE/PR contra o Município de Siqueira Campos/PR para a condenação às obrigações de fazer e não fazer relacionadas à coleta, depósito, tratamento e descarte do lixo sob a responsabilidade da municipalidade. Na sentença julgou parcialmente procedente o pedido, pois no Tribunal de origem, deu-se provimento ao apelo do Município de Siqueira Campos, julgando que “a técnica a ser utilizada para a destinação dos resíduos sólidos e refeitos insere-se no âmbito da discricionariedade do administrador público, a quem compete adotar aquela que se mostrar ambientalmente adequada e economicamente viável, de acordo com a realidade municipal”.<sup>564</sup> Por se tratar de embargos de declaração, o caso não fora discutido. Mas da pretensão pode-se deduzir que é necessário a observância em matéria de resíduos sólidos que, a boa gestão deve ser observada e não apenas evitada a má gestão.

Em 2018, sob relatoria da Ministra Assusete Magalhães, no AgInt no AREsp 1190179/SP<sup>565</sup> sobre a indevida celebração de aditivos ao contrato de coleta, manifestou-se

---

<sup>563</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Interno em Recurso Especial**. EDcl no AgInt no AREsp 1538049 / MG. Relator Ministro Francisco Falcão. Segunda Turma. 18/05/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 02 jun. 2022.

<sup>564</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Recurso Especial**. EDcl no REsp 1765223 / PR. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. 21/05/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>565</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.190.179 – SP**. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, 15 de maio de 2018. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1712621&num\\_registro=201702594276&data=20180521&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1712621&num_registro=201702594276&data=20180521&formato=PDF). Acesso em: 15 mar. 2022.

afirmando que a improbidade e ilegalidade tipificada é qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, e para caracterização de improbidade é necessário que a conduta do agente seja dolosa (nos artigos 9 e 11 da Lei 8.429/92), ou pelo menos evitada de culpa grave, do artigo 10.

No importante julgado em recurso especial (REsp 1732060 / TO)<sup>566</sup> de 08 de outubro de 2019, com relatoria do ministro Herman Benjamin, na qual apurou-se a eliminação inadequada de resíduos sólidos pelo município de Araguatins/TO, o ministro ressaltou que conforme a jurisprudência pacífica do STJ, a hipótese dos autos é de responsabilidade civil objetiva. Entre as formas proibidas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos inclui-se o “lançamento in natura a céu aberto” (art. 47, II, da Lei 12.305/2010). Assim, o “lixão” viola a legislação em vigor, situação agravada quando o Poder Público se utiliza de imóvel privado, sem consentimento do proprietário. Depositar resíduos sólidos ou líquidos em área de outrem, sem licença ou autorização administrativa, caracteriza poluição e causa dano moral, independentemente de atingir benfeitorias ou interferir em atividades existentes no local. Ainda, o Tribunal constatou que a omissão do ente municipal decorre desde meados de 2008, quanto aos resíduos sólidos.

Sob relato do Ministro João Otávio de Noronha, a SS 3.093 AL 2019/0145309-6,<sup>567</sup> julgada em 30 de maio de 2019, observou-se recurso impetrado pelo município de Maceió, Alagoas, contra o Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL), almejando a suspensão dos efeitos de decisão liminar do Juiz que determinou a continuidade dos serviços pela “Viva Ambiental” até que a licitação fosse finalizada. Nestes autos, a Empresa Viva Ambiental e Serviços S/A, teria sido contratada em caráter emergencial pelo município de Maceió, para realizar os serviços de limpeza pública urbana. Ocorre que o município impetrou mandado de segurança pedindo a suspensão de processo de dispensa de licitação para contratação de outra empresa para limpeza pública da localidade até que o certame para a prestação dos serviços fosse finalizado. Na origem, o juiz indeferiu a liminar, dando origem ao agravo de instrumento concedido pelo relator no TJAL. A decisão do STJ foi de indeferir o pedido de suspensão, entendendo não ser “situação emergencial.” O tribunal entendeu que no caso configurava-se ausência de

---

<sup>566</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial. REsp 1732060 / TO**. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. 08/10/2019. disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 04 jun. 2022.

<sup>567</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Suspensão de Segurança 3.093 – AL**. Relator: Ministro Presidente do STJ (João Otávio de Noronha), 30 de maio de 2019. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&seque-ncial=96113330&num\\_registro=201901453096&data=20190603&tipo=0](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&seque-ncial=96113330&num_registro=201901453096&data=20190603&tipo=0). Acesso em: 04 jun. 2022.

planejamento, pois após a dispensa de licitação por urgência na Contratação da Viva Ambiental, o município teve tempo suficiente (seis meses) para realizar novo procedimento. Foi constatado lentidão do ente administrativo municipal e ofensa ao princípio basilar da eficiência administrativa. Neste último caso, evidencia-se o que todos os demais têm em comum quando se trata de resíduos sólidos, o desempenho de um governo municipal determinante para o êxito da PNRS.

Assim, ao julgar a falta de ação de um município na aplicação das disposições indispensáveis para a gestão de resíduos sólidos, o tribunal entende que, ante a “omissão e inadequação das medidas adotadas, a tutela jurisdicional pretendida pelo Ministério Público com a condenação nas obrigações de fazer se traduz como meio necessário a assegurar a efetiva adequação às disposições contidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos”<sup>568</sup>

No mesmo sentido, assevera Jussara Meirelles e Ana Paula Myszczyk que a ausência de uma política pública adequada no que se refere à resíduo (coleta, tratamento, reciclagem e destinação final do lixo e produção de grandes quantidades de resíduos) resultam em graves consequências ambientais. Destarte, a omissão estatal é prejudicial para toda a sociedade. O manejo do lixo, na qual a destinação de resíduos sólidos está inserida, é essencial para uma sadia qualidade de vida da população. Justamente pela sua importância não pode ficar a cargo exclusivo da decisão do Executivo sua efetividade, sendo por isso “caso clássico de possibilidade de intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário por meio do controle jurisdicional de políticas públicas.”<sup>569</sup>

Conclui-se que a gestão pública de resíduos eficiente é necessária para alcançar a cidadania e o equilíbrio ambiental, mas que requer monitoramento dos procedimentos administrativos; para se efetivar a boa gestão dos resíduos pela administração municipal, na sua atuação, o gestor público tem a liberdade para governar, mas deve-se observar também uma conduta ética, visando a melhor solução possível. A atuação do poder judiciário aponta uma falha na gestão de resíduos no âmbito municipal, demonstrando um impasse ambiental que é encarado como um dilema, no qual o poder público ignora os preceitos constitucionais da boa administração pública e da boa gestão sob justificativa de escassez de recursos. Nessa

---

<sup>568</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo em Recurso Especial 1.251.315 – SP*.

**Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo.** Agravado: Município de Caiuá. Relator: Ministro Francisco Falcão, 13 de junho de 2018b. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=84527475&num\\_registro=201800382992&data=20180621](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=84527475&num_registro=201800382992&data=20180621). Acessado em: 06 jun. 22.

<sup>569</sup> MYSZCZYK, Ana Paula ; MEIRELLES, Jussara Maria Leal De. Breves Considerações acerca do controle jurisdicional de Políticas Públicas em Face do Direito Fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista de Direito Sanitário*, v. 17, 2016, p. 168.

perspectiva, entende-se que a implementação das diretrizes instituídas pela PNRS deve ser prioridade à administração pública.

### 3.6 A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS ATRAVÉS DA REDE MERCOCIDADES

Para pouquíssimas cidades sul-americanas, a gestão de resíduos sólidos não deve ter constituído, em algum momento de sua história, um desafio traumático a ser superado. A intensificação da produção e do consumo, fundamentais para a sobrevivência econômica dos países nos dias de hoje, principalmente de países subdesenvolvidos e emergentes, agrava a situação da geração de resíduos, os quais requerem tratamento diferenciado para adequação às matérias primas de sua composição.<sup>570</sup> As instituições, bem como as políticas públicas acordadas via MERCOSUL voltadas ao tratamento do meio ambiente, refletem os esforços internacionais que demonstram-se preocupados com os novos problemas enfrentados para a adoção de um desenvolvimento sustentável. Porém, as limitações político-normativas, conforme visto no tópico anterior, ainda dificultam a concretização de políticas decididas coletivamente e, portanto, a efetivação da cooperação institucionalizada pelos mecanismos do MERCOSUL.

Em que pese a existência de normas ambientais sobre resíduos sólidos visarem uma harmonia, incoerências políticas ainda impedem que acordos sejam ratificados, ou discussões iniciadas culminem em novas propostas de acordos e projetos de cooperação. Outro ponto a ser destacado é que os temas relacionados à economia e ao comércio dominam a agenda do MERCOSUL, o que demonstra que as preocupações dos países membros geralmente são a ampliação comercial visando a integração econômica. Diante dessa lacuna, a Rede Mercocidades poderia garantir o tratamento conjunto ao meio ambiente e ao tema dos resíduos? À medida em que encontrasse espaço necessário, devido a sua proximidade com os municípios, os quais conhecem com riqueza de detalhes, as dificuldades e necessidades do trato da questão, tal qual os pressupostos que fundamentam o protagonismo das unidades subnacionais no atual cenário internacional, e promovesse uma dinâmica de cooperação, independente da tutoria estatal, através de práticas paradiplomáticas, a resposta vislumbrada possivelmente seria afirmativa.

---

<sup>570</sup> GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. A Rede Mercocidades e a gestão dos resíduos sólidos, por uma política de integração ambiental no Mercosul. In: WINTER, Luís Alexandre Carta (Coord). **Mercosul - Mercosur e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

Para dimensionar a importância da Rede, Rodrigues explica que Mercocidades é um balão de oxigênio permanente para o MERCOSUL. Mesmo que um chanceler decretasse que o MERCOSUL morreu, ele nunca vai morrer por conta das Mercocidades. Por conta da rede ter entrado em uma agenda, isso se dá completamente à margem do MERCOSUL e do FCCR. As mercocidades se sentem autônomas, porque elas vão continuar existindo.<sup>571</sup>

Das várias ações envolvendo resíduos, a rede Mercocidades participou em 18 de abril de 2017 do evento *Waste-to-Resources* - Resíduos a Recursos, em Hannover, Alemanha, com o tema “Recursos e energia provenientes de resíduos - rumo à economia circular e zero desperdício.” A *Waste-to-Resources* é a conferência líder mundial em tratamento biológico mecânico (MBT) e instalações de recuperação de materiais (MRF). Especialistas de 17 países apresentaram suas experiências práticas e novos desenvolvimentos. Dentre os temas expostos, apresentou-se sobre estratégias de gerenciamento de resíduos, novas tecnologias de tratamento, gerenciamento de resíduos em países emergentes, dentre outras temáticas.<sup>572</sup>

Também em 2017, em 31 de agosto e 1º de setembro, as Unidades Temáticas de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (UTADS) e Desenvolvimento Social de Mercocidades (UTDS) se reuniram em Esteban Echeverria, na Argentina, para discutir resiliência, gestão de resíduos e sustentabilidade. O prefeito de Esteban Echeverria destacou a importância desse tipo de atividade ao promover o intercâmbio de experiências e novas formas de resolver problemas locais comuns aos governos locais na região.<sup>573</sup> A rede também já desenvolveu ações envolvendo redução de resíduos plásticos e a promoção da reciclagem dos que são gerados.<sup>574</sup>

Mais recentemente, ocorreu outro encontro promovido pela Unidade Temática de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 29 de setembro de 2021, entre representantes do Ministério do Meio Ambiente do Uruguai, do Programa Habitat das Nações Unidas, da Associação Internacional de Resíduos Sólidos de América Latina e o Caribe (ISWA LAC), representantes das cidades da região e de organizações e instituições que trabalharam o

---

<sup>571</sup> RODRIGUES, Gilberto M. A. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004, p. 57.

<sup>572</sup> MERCOCIDADES. **Ambiente de Unidade Temática e Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <http://utadsmercocidades.blogspot.com/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

<sup>573</sup> MERCOCIDADES. **Mercocities debate sobre resiliência, gestão de resíduos e sustentabilidade.** Disponível em: <https://mercociudades.org/mercociudades-debate-sobre-resiliencia-gestion-de-residuos-y-sostenibilidad/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

<sup>574</sup> MERCOCIDADES. **Chamada mercociudades sín plástico.** Disponível em: <https://mercociudades.org/convocatoria-mercociudadessinplastico/>. Acesso em: 29 mar. 2022.

tema junto à cidade de Canelones,<sup>575</sup> no Uruguai. O evento permite perceber de modo um pouco mais claro parte da dinâmica de cooperação quando as cidades atuam por meio da Rede Mercocidades.

Devido a sua adesão ao programa Habitat da ONU, tal qual feito por outras cidades da Rede Mercocidades, e a implementação do programa *Waste Wise Cities (WWC)*, com o objetivo de que as cidades alcancem uma gestão inteligente de resíduos sólidos, a cidade de Canelones, no Uruguai, elaborou um abrangente plano de limpeza e gerenciamento de resíduos.<sup>576</sup>

O Plano propõe uma forte articulação com os 30 Municípios, e através de importantes espaços de participação cidadã, consolidar um Sistema de Limpeza Pública e Gestão de Resíduos, aplicando os princípios economia circular, contribuindo para a minimização, valorização e valorização de resíduos, criando empregos verdes, e onde, com inovação e tecnologia, se alcançam exigentes níveis de eficiência e eficácia.<sup>577</sup>

O êxito da proposta motivou sua apresentação para abertura da jornada “a gestão dos resíduos das cidades da região”, apresentada no Uruguai às demais cidades-membros da Rede. Evidentemente, o desafio maior ainda é o atendimento de áreas que, embora possuam demandas comuns, apresentam o choque de diferentes culturas, economias e legislações, mas o plano de Canelones já prevê a integração com outros municípios, um elemento decisivo na gestão dos resíduos. E, nesse sentido, o fato de Canelones pertencer a rede Mercocidades, não só favoreceu a sua articulação com outros municípios, como viabilizou a sua participação no programa Habitat da ONU e apresentou, para potenciais interessados, uma possibilidade de solução para a gestão dos resíduos sólidos nas suas respectivas regiões.

Outro aspecto importante a ser ressaltado no Plano diz respeito não só à relação que se visa estabelecer entre cidades, mas também entre os indivíduos. Pensar em políticas públicas para a gestão dos resíduos também requer pensar nos seus aspectos econômicos, e que nem sempre poderão estar relacionados à captação de recursos advindos de financiamentos externos - conforme visto no continente Europeu. Em contextos nos quais há dificuldade em se garantir

---

<sup>575</sup> GOBIERNO DE CANELONES. *La Gestion De Los Residuos En Las Ciudades De La Región*. 25 años mercociudades. Disponível em: <https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2021/09/presentacion-29set.pdf>. Acesso em: 15 mai. 22.

<sup>576</sup> GOBIERNO DE CANELONES. *La Gestion De Los Residuos En Las Ciudades De La Región*. 25 años mercociudades. Disponível em: <https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2021/09/presentacion-29set.pdf>. Acesso em: 15 mai. 22.

<sup>577</sup> *El Plan se plantea alcanzar una fuerte articulación con los 30 Municipios, y a través de importantes espacios de participación ciudadana, consolidar un Sistema de Limpieza Pública y Gestión de Residuos, aplicando los principios de economía circular, aportando a la minimización, recuperación y valorización de residuos, creando empleos verdes, y donde con innovación y tecnología se logren exigentes niveles de eficiencia y eficacia*. Tradução nossa. Cf.: GOBIERNO DE CANELONES. *La Gestion De Los Residuos En Las Ciudades De La Región*. 25 años mercociudades. Disponível em: <https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2021/09/presentacion-29set.pdf>. Acesso em: 15 mai. 22.

condições mínimas de existência digna a sua população, propor a captação de investimentos para uma gestão eficiente dos resíduos pode parecer para alguns algo não prioritário. Por isso, vincular o planejamento da gestão dos resíduos sólidos de modo a promover benefícios econômicos torna-se não só complementar, mas imprescindível. Na verdade, a própria UE espera aumentar seu PIB em 0,5%, até 2030, e criar cerca de 700 mil empregos, a partir da implementação de uma economia circular através da adoção de práticas mais sustentáveis na fabricação, uso e reciclagem de produtos.<sup>578</sup>

O exemplo do plano de Canelones, obviamente, não é o único. Mas considerou-se ilustrativo apresentá-lo na medida em que agrega vários elementos condizentes com a proposta de integração delineada por esta pesquisa. Trata-se de um planejamento para a gestão de resíduos, realizada por uma cidade pertencente à rede Mercocidades, com apoio da UTASD, elaborada a partir do vínculo ao programa internacional, *Waste Wise Cities*, e que promoveria a integração com outras unidades subnacionais a fim de atender uma demanda local, porém integrada. Destarte, almejou-se alcançar um fundamento pragmático que corroborasse a hipótese levantada sobre a rede Mercocidades enquanto uma alternativa eficaz na criação de políticas aptas a lidar com problemas ambientais.

Assim, o presente capítulo buscou apresentar algumas das possíveis estratégias para o estabelecimento de uma gestão de resíduos sólidos como instrumento para a superação da atual crise de resíduos. Para tanto, inicialmente propôs-se verificar qual o processo de integração regional promovido na América do Sul a partir da implementação do MERCOSUL. Em relação a uma regulamentação internacional da gestão dos resíduos no âmbito do MERCOSUL, conforme se constatou, a harmonização da legislação dos países do bloco pouco avançou. Por outro lado, a rede Mercocidades permite, por meio de diversas dinâmicas paradiplomáticas, aprofundar, otimizar e compartilhar práticas de boa gestão dos resíduos sólidos. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de uma regulamentação internacional, agora no âmbito do MERCOSUL, das atividades paradiplomáticas. Desse modo, será possível que se efetive uma maior participação das unidades subnacionais na solução de problemas globais, dado a ausência ou ineficiência dos Estados em promover tais soluções, principalmente em relação à questão ambiental. Os desafios ainda precisam ser superados, mas a Rede Mercocidades tem sido decisiva na dinâmica desse processo.

---

<sup>578</sup> EUROCIITIES. *Circular economy*. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/goals/circular-economy/>. Acesso em: 16 mai. 22.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o princípio da Navalha de Ockham, quanto mais simples a explicação para um problema, maior a probabilidade de ela ser a certa. Embora este seja um princípio mais apropriado às premissas de um pensamento lógico, não poderia, nem a serviço da mais leviana generalização, ser aplicado à crise dos resíduos. O problema em questão não possui uma resposta simples ou sequer “uma” resposta. Pelo contrário, sua solução exige um conjunto complexo de ações que iniciam por uma mudança do próprio pensamento que as almejas executar.

Edgar Morin, em seu livro “Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios”,<sup>579</sup> ao pressupor certa incapacidade de se lidar com a complexidade, latente aos problemas do século XXI, tem em vista um pensamento que, por ideário acadêmico, fragmenta e isola, permitindo a especialistas e experts grandes desempenhos em suas áreas, mas que, por outro lado, produz um tímido perscrutar de soluções efetivas. Embora retomar o pressuposto do filósofo francês não represente nenhum acréscimo de ineditismo ao presente estudo, vale lembrar que a reincidência de muitos problemas apresentados neste trabalho ainda são marcados pela calcificação de velhas práticas advindas de paradigmas antropocêntricos ou estadocêntricos, e que justamente se caracterizam por uma abordagem reducionista, se não apenas do objeto em si, certamente dos sujeitos que participam da elaboração e execução das soluções referentes ao problema.

A partir de revisão bibliográfica específica, estudos de casos e coleta documental de ocorrências relevantes à temática, procurou-se fazer um recorte histórico, político e jurídico que permitisse vislumbrar não só os fatores que culminaram com a atual crise dos resíduos como também verificar a necessidade da inserção de novos atores e da readequação dos papéis do Estado e das unidades subnacionais para a sua solução. Com esse fim, questionou-se qual seria o papel dos governos subnacionais na resolução de problemas ambientais de complexidade global, como os resíduos sólidos, e em que medida essa atuação só se efetivaria mediante uma redefinição da soberania tradicional do Estado por meio de práticas paradiplomáticas, em um

---

<sup>579</sup> MORIN, Edgar. **Educação e complexidade**: os sete saberes e outros ensaios. Maria da Conceição de Almeida, Edgard de Assis Carvalho (orgs.). 4ª Edição. São Paulo: Editora Cortez. 2007. p.18.



contexto estruturado como o das Mercocidades.

Embora a própria formulação da questão, tal como apresentada, já evidencie o reconhecimento prévio de certos consensos (por exemplo, da relevância das unidades subnacionais no âmbito internacional, identificando potencialidades inclusive para a sua atuação no cenário da crise ambiental), a elaboração de uma resposta pautou-se no método hipotético-dedutivo, a partir de acurada investigação sobre o tema, análise de decisões judiciais e o comparativo entre legislações, para efetuar a confirmação ou refutação da hipótese inicialmente apresentada.

Tendo em vista uma nova sociedade globalizada, cujo protagonismo internacional deixou de ser prerrogativa exclusiva dos Estados, a cooperação entre as cidades proporcionou a resolução de diversas questões de ordem econômica, social, ambiental, tecnológica, dentre outras áreas. Na era da globalização, governos subnacionais têm buscado novas formas de garantir o diálogo internacional e buscar oportunidades em diversas áreas essenciais ao desenvolvimento social e econômico. É nesse contexto que a paradiplomacia se consolida como uma importante ferramenta de atuação internacional e de integração para as unidades subnacionais.

Destarte, através dos benefícios promovidos pela paradiplomacia às populações e à interação entre cidades, mesmo que distantes geograficamente, consolidou-se a possibilidade de que as entidades municipais participassem mais ativamente das pautas globais. Com base nessa reflexão, formulou-se a hipótese sobre qual seria a possibilidade de se desenvolver soluções mais sustentáveis para uma eficiente gestão dos resíduos sólidos pelas cidades da rede Mercocidades. Buscou-se aplicar a hipótese à rede Mercocidades por considerá-la um modelo de integração cidadão condizente com a realidade econômica e social do continente sul-americano.

Ante a urgência de se buscar soluções para a crise dos resíduos, formulou-se a questão: seriam as Mercocidades, por meio de práticas paradiplomáticas, mais aptas a oferecer respostas viáveis para abrandar a crise de resíduos?

A Mercocidades, conforme verificado neste estudo, apresenta uma dinâmica de ação pela qual tem se consolidado uma política de integração entre as cidades constituintes da rede, otimizando administração dos governos subnacionais e alcançando resultados no enfrentamento de diversos problemas, entre os quais pode ser listado a crise dos resíduos. Entretanto, ainda há a necessidade de se regulamentar e disseminar o uso da paradiplomacia, de modo que o enfrentamento da crise se efetive de fato. Não obstante a fundamentação teórica que prevê os

benefícios da plena participação de governos subnacionais na solução de problemas globais, constatou-se que muitas cidades ainda não encontram viabilidade para implementar tais ações, mesmo vivenciando de perto os efeitos da crise.

A falta de uma regulamentação jurídica para que as ações paradiplomáticas dos governos municipais, e estaduais, sejam validadas internacionalmente, acaba tornando a paradiplomacia, muitas vezes, ocasional e pouco sistematizada. Enquanto, por um lado, as grandes organizações privadas transnacionais têm feito os seus interesses específicos, de caráter capitalista “ultraliberal”, sobrepujarem, inclusive, políticas governamentais nacionais e demandas sociais legítimas, principalmente relativas ao meio ambiente, muitas cidades permanecem sem que se efetive, no âmbito internacional – ou mesmo nacional –, qualquer representatividade dos seus interesses ou necessidades.

Isso decorre, muitas vezes, pela dificuldade de interlocução entre as unidades subnacionais e seu governo central. A realidade brasileira, por exemplo, excetuando casos pontuais de algumas capitais e cidades com expressiva participação no PIB nacional, tem revelado certa predisposição oposta ao reconhecimento da relevância das cidades nos processos decisórios das políticas internas e externas. A falta de uma estrutura que estimule e organize a participação das unidades subnacionais no cenário internacional fez com que as cidades e municipalidades não possuíssem representatividade na formulação de acordos internacionais, além de abster-se dos benefícios que tal interlocução promoveria não só resolução de suas demandas locais.

Mesmo ante a carência de políticas internas advindas de alguns governos centrais, e da ausência de regulamentação jurídica internacional, o que se constatou neste estudo é a consolidação da atuação de unidades subnacionais por meio da atividade empírica em ambiente externo. Essa mudança decorre principalmente pelos estímulos de se promover não só uma abordagem diferenciada de enfrentamento aos problemas globais, como também pelos êxitos alcançados através dos consórcios entre municípios, como as redes *Eurocitie* e *Mercocidades*, mediante às relações de cooperação e integração que oportunizam.

Principalmente no contexto das fronteiras, onde as discrepâncias políticas, econômicas, históricas e legais, dos povos de diferentes nações que partilham a mesma faixa transfronteiriça, acabam inviabilizando a aplicação de políticas públicas consonantes a uma mesma unidade ambiental, as redes oportunizam a atuação conjunta de atores locais com o incremento das ações mediante à cooperação de agentes externos.

Entretanto, para validar a hipótese supracitada, relativa a uma gestão mais econômica e

socioambientalmente sustentável dos resíduos sólidos por meio da paradiplomacia e a rede Mercocidades, ainda se fez necessário entender outros aspectos relativos e a crise, buscando-se identificar não só as causas econômicas, históricas, sociais e legais que fomentam seu agravamento, mas inviabilizam a própria possibilidade de engendrar sua solução.

Consoante ao dimensionado no capítulo I, a tutela jurídica alusiva aos resíduos em análise dos instrumentos normativos no cenário europeu, verificou-se que inúmeras limitações assim como a ausência de harmonização são fatores que agravam a crise de resíduos, a começar pelo próprio conceito de resíduo, perpassando por sua classificação e gestão, os quais evidenciam as dificuldades para a conquista de uma gestão de resíduos ecologicamente adequada.

Inicialmente pelo conceito legal de resíduo evidenciou-se que uma definição precisa é elemento essencial para a implementação da legislação, pois o conceito de resíduo tem capacidade de evitar que materiais sejam descartados quando se trata de hipótese para reaproveitamento e também de tutelar adequadamente aqueles que circulam sem critérios e têm potencial de causar graves danos ambientais.

A União Europeia tinha na Lista Europeia de Resíduos (LER) a definição de resíduos, destacando-se seu poder de alcance, pois é endereçada aos países membros da UE, sendo ela exemplificativa e não taxativa, o que possibilita sua revisão periodicamente. Embora a LER tenha sido revogada por sua substituta 2006/12/CE, manteve-se a definição de resíduos estipulada anteriormente. Mesmo assim, inúmeras dúvidas pairavam sobre o conceito de resíduo perante a União Europeia.

Quanto à gestão de resíduos em âmbito europeu, a Diretiva n. 2004/35/CE orienta que os Estados-Membros precisam assegurar sistemas próprios de gestão. Entretanto, a norma europeia também buscou unificar o entendimento através da diretiva quadro de resíduos, trazendo no artigo 13, a cláusula geral sobre a proibição de má gestão de resíduos; assim como no artigo 27, que se constitui com normas referentes a padrões de proteção ambiental. Observou-se ainda que o controle difuso e a participação pública são instrumentos importantes para prevenir a má gestão de resíduos na UE.

No que se refere à classificação legal, constatou-se que cada país e comunidade estabelece suas próprias classificações, ponto negativo para um efetivo processo de gestão internacional. A divergência quanto a periculosidade de um resíduo, por exemplo, inviabilizará qualquer processo de gestão unificada além fronteiras. Destarte, concluiu-se que a mudança de padrão exige não só uma revisão de políticas internacionais, de modo a legitimar a atuação das

unidades subnacionais no cenário internacional, mas passa também pela criação de mecanismos jurídicos que permitam unificar as legislações de diferentes países, cujas cidades estreitam laços de fronteira ou que apresentem demandas comuns em relação aos resíduos.

Outro ponto abordado na análise do agravamento da crise dos resíduos tratou de aspectos relativos ao próprio Direito Ambiental. A partir dos pressupostos contemplados no capítulo 2, sobre a Justiça Ecológica, evidenciou-se a necessidade de superação da lógica mecanicista no âmbito da justiça ambiental. Tal lógica, fundamentada em princípios como “saber é poder”, o direito a propriedade privada e a soberania estatal, entre outros, debilitou a eficácia e o alcance jurídico para tratar das pautas ambientais, principalmente as que exigissem o reconhecimento do meio ambiente como sendo dotado de uma personalidade jurídica. No direito mecanicista, os interesses que prevalecem são os dos indivíduos, considerados detentores de um direito subjetivo soberano. Assim, dado a multiplicação dos problemas ambientais, urge ao Direito orienta-se por uma perspectiva ecológica, a fim de viabilizar soluções que promovam benefícios integrados ao homem e a natureza. Para que isso ocorra, se faz mister ao Direito não só abandonar suas raízes antropocêntricas, bem como orientar-se por um olhar multidisciplinar, reconhecendo outras fontes de informação oriundas da ecologia, biologia, política e economia social.

Mediante a superação das dificuldades conceituais e da redução de normativas produzidas em ordem dispersa e excessiva, a partir de uma ação jurídica ecologicamente orientada, se tornaria mais efetiva a possibilidade do Direito auxiliar as Esferas públicas e políticas na harmonização das diferentes legislações que estão inseridas no mesmo ecossistema. Ou seja, fazer do meio ambiente um componente de outras políticas nas quais o objetivo de salvaguardar a natureza exista enquanto um direito inviolável, protegido por estatuto gerador de um regime jurídico global.

Nesse sentido, poderia lançar-se a provocação: caberia à justiça ecológica garantir a participação dos governos subnacionais na tomada de decisões das questões ambientais?

Além dos aspectos jurídicos, conforme dimensionado no capítulo 2, referente às *Eurocities*, evidenciou-se que a União Europeia possui programas e ações de colaboração com seus países membros, além da harmonização legislativa através das Diretivas da União Europeia. Nesse sentido, coube destacar a importância da atuação de agentes externos às unidades municipais, ou as redes de cidades, para promover uma adesão efetiva à pauta ambiental. Organizações internacionais como ONU e a União Europeia, ou pactos e acordos como Agenda 30, Nova Agenda Urbana (NAU), a Agenda Urbana para a UE, assim como

vários outros, agregam, orientam e organizam as cidades nas ações de proteção ao meio ambiente - sem falar no apoio de uma estrutura orçamentária: o processo de germinação entre cidades na União Europeia contou com um orçamento de aproximadamente €16 milhões de EUR ao ano (2015-2020), além de ser estimulado de várias outras formas.<sup>580</sup> Além desse montante, para o novo programa *European Urban Initiative*, estão previstos mais €400 milhões de EUR para apoiar iniciativas municipais para o desenvolvimento urbano sustentável.<sup>581</sup>

Embora a questão da captação de recursos seja algo evidentemente decisivo para abrandar/sanar a crise - sendo esta uma solução imaginada sem a necessidade de muitas conjecturas - é importante ressaltar que mesmo no contexto europeu, dotado de expressivas fontes de financiamento, a adoção de políticas de economia circular, nas quais o ciclo de produção e consumo é beneficiado não só pelos ônus ecológicos, mas também por ganhos econômicos, têm sido cada vez mais frequentes. Portanto, mediante todos os dispositivos citados (harmonização da legislação, atuação de agentes externos às municipalidades, programas de incentivo a boa gestão de resíduos promovendo inclusive ganhos econômicos) a Europa procura solucionar as mazelas da produção de resíduos.

Todos esses aspectos, técnicos, normativos, financeiros, políticos etc, tornam a rede *Eurocities* - tendo em vista os exemplos trazidos do continente europeu - um modelo eloquente do êxito da adoção da paradiplomacia na gestão municipal, principalmente no que se refere a uma gestão mais eficiente dos resíduos sólidos. Nesse sentido, ganha também a Mercocidades, na medida em que possibilita acompanhar, quando não de participar, de acordos, programas ou estratégias que buscam aplicar as melhores soluções possíveis para a gestão dos resíduos num panorama global.

Assim como no continente europeu, a harmonização da legislação ambiental, principalmente dos países que integram o MERCOSUL - tendo em vista o objeto deste estudo -, deveria ser primordial dentro de um processo de integração transnacional, tanto para garantir a preservação do meio ambiente quanto para que as discrepâncias legais não se tornem um obstáculo para o comércio entre os Estados Partes ou as instituições mercosulinas. Contudo, o que se averiguou neste estudo é que cada país participante do Bloco possui uma normativa relativa à gestão e tratamento dos resíduos correspondente apenas ao seu próprio contexto.

---

<sup>580</sup> GUERRA, Wesley Sa Teles. **Cadernos de Paradiplomacia**. Artigos e reflexões. Porto Alegre: Simplíssimo, 2021, p. 22.

<sup>581</sup> EUROCITIES. *Festival of Europe: urban renaissance*. 12 mai. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/latest/festival-of-europe-urban-renaissance/>. Acesso em: 15 mai. 22.

No Brasil especificamente, a lei considera resíduo, conforme o artigo 3 (Lei n. 12.305/2010), mediante uma definição detalhada, compreendendo os seguintes elementos: (a) origem, (b) destino, (c) estado. Porém o mesmo não ocorre quanto à boa gestão. A proibição da má gestão de resíduos, no âmbito brasileiro, está prevista nos artigos 47, 48, 49 da PNRS, mas não há um dispositivo que estabeleça esta proibição de forma mais ampla. Além disso, retomando o exposto no primeiro capítulo deste estudo, não basta a proibição da má gestão dos resíduos sólidos para se garantir uma boa gestão.

Ressalta-se também que a crise de resíduos é de tamanha complexidade que demanda soluções político-normativas, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Dialogar com a juridicização dos resíduos e sua gestão é tema necessário para compreender a crise e traçar alternativas para que a conservação/proteção ecológica possam ser pauta prioritárias.

Entretanto, a atuação do judiciário no tratamento das pautas relativas a uma eficiente gestão de resíduos em nível municipal - tal qual apresentado no capítulo final desta tese -, ilustrou que a questão dos resíduos carece de um olhar mais atento por parte dos administradores públicos que, a partir de uma premissa de escassez de recursos, ignoram os preceitos de uma adequada gestão dos resíduos. Nesse sentido, urge buscar um modelo mais eficiente para que os próprios gestores públicos encontrem os caminhos para sanar a questão da crise. E, na perspectiva do presente trabalho, este modelo pode ser consolidado por um sistema paradiplomático através das redes de cidades.

Por fim, vale ressaltar que os benefícios promovidos pela paradiplomacia podem ser dimensionados tanto às localidades quanto aos indivíduos, pois, com uma estrutura administrativa mais próxima, seria possível não só às cidades a gestão de problemas globais, como a crise dos resíduos, bem como instigaria seus cidadãos a se sentirem mais participativos e engajados nas políticas públicas, posto que sua articulação se daria diretamente nas unidades subnacionais. Ao estimular também esse exercício democrático, percebe-se que por meio da prática paradiplomática, os resultados alcançados podem estar ainda além das soluções almejadas. Nesse sentido, retoma-se a reflexão derivada do pressuposto de Edgar Morin, apresentada inicialmente, de que se para a solução da crise dos resíduos sólidos, devido a sua complexidade, não existe uma única resposta; do mesmo modo, talvez uma mesma solução também possa ser a resposta para diversos problemas.

Conforme os resultados alcançados no presente estudo, consolidou-se a hipótese que perpassa o questionamento inicial, relativa ao protagonismo das unidades subnacionais na solução da crise global dos resíduos. Por meio da paradiplomacia, principalmente através da

sua organização em redes como a Mercocidades, viabiliza-se a atuação das cidades de modo a complementar o papel dos Estados centrais. Desse modo, os benefícios do modelo paradiplomático se efetivam na medida em que promovem a articulação entre o local, o estatal e o global, oportunizando melhorias a todos, inclusive ao meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. Abrelpe, 2020. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>. Acesso em: 21 nov. 2021. Acesso em: 10 dez. 21.

AGENCIA BRASIL. **Cai o número de municípios que enviam resíduos a lixões**. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-12/cai-numero-de-municipios-que-enviam-residuos-lixoes-diz-associacao>. Acesso em: 02 jan. 2022.

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. **Guia de classificação de resíduos**. 2020. Disponível em: [https://apambiente.pt/sites/default/files/2021/Guia%20de%20Classificação\\_versão%202.0\\_2020107.pdf](https://apambiente.pt/sites/default/files/2021/Guia%20de%20Classificação_versão%202.0_2020107.pdf). Acesso em: 03 dez. 2021.

AGOPYAN, Kelly Komatsu. **Direitos humanos nas cidades e a cooperação internacional via redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo**. 2018. 175 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ALEDO, A. T.; GÓMES, J. A. D. *Presentación de la obra: La sociología ante la crisis ambiental*. In: ALEDO, A. T.; GÓMES, J. A. D. (Coord.) **Sociología Ambiental**. Alicante: Grupo Editorial Universitario, 2001.

ALEDO, Antonio Tur; DOMINGUEZ, J. Andrés. *Presentación de la obra: La sociología ante la crisis ambiental*. In: GÓMEZ, José Andrés Domínguez (Directores). **Sociología Ambiental**. Grupo Editorial Universitario, 2001.

ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2011.

ALVES JUNIOR, José. **Cinco Séculos de Brasil: imagens e visões**. São Paulo: Editora Moderna Ltda, 1998.

AMORIM, Daniela. **8 municípios detinham quase 25% do PIB em 2019, segundo IBGE; veja quais...** UOL. 17/12/2021. Rio de Janeiro. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/12/17/ibge-pib-municipios-2019-concentracao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 08 de fev. 22.

ANDRADE E BARROS, Mariana. **Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”**. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D](https://redib.org/Record/oai_articulo3445644-const%C3%A2ncias-nos-dissensos-o-quadro-normativo-brasileiro-e-a-emerg%C3%A2ncia-da-%E2%80%9Cparadiplomacia-de-resist%C3%A2ncia%E2%80%9D). Acesso em: 16 de fev. 22.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Cidade dos Meninos**. ((o)) eco. 21 mar 2005. Disponível em: <https://oeco.org.br/colunas/16856-oeco-11797/>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e Interdependencia, as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito Administrativo dos Resíduos. In: OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Org.). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Direito dos Resíduos**. Coimbra: Livraria Almedina. 2003.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do meio ambiente e dos resíduos**. Coleção teses. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **Projeções ambientais sobre o Mundo Pós-Covid e a possibilidade de uma nova ordem ecológica internacional**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2020. Disponível em: <https://eg.uc.pt/handle/10316/93429>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

ARGENTINA. **Lei nº 25916/2004, de 4 de agosto de 2004**. Gestão de Resíduos Domésticos. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25916-98327/texto>. Acesso em: 23 de jan. 2022.

ARGENTINA. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração dos ministros de meio ambiente sobre estratégia de Biodiversidade do Mercosul**. 2006. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/58-probio-i-serie-biodiversidade.html?download=959:declaracao-dos-ministros-de-meio-ambiente-sobre-estrategia-de-biodiversidade-do-mercosul>. Acesso em: 06 mai. 22.

ARGENTINA. **Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/observatoriosresiduos>. Acesso em: 23 de jan. 2022.

AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteira. In: PÊGO, Bolívar (Coord.)... [Et. Al.]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018.

AYALA, Patryck de Araújo. **Constituição ambiental e sensibilidade ecológica: notas para a reflexão sobre um direito ambiental de segunda geração na jurisprudência brasileira**. Revista de Direito Ambiental. Editora Revista dos Tribunais. Ano 15, n. 60, dez. 2010.



BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2008.

BAXTER, Brian. *A Theory of Ecological Justice*. New York: Routledge, 2005.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECKERS, Amanda Carolina B. R.; WINTER, Luís Alexandre Carta.; VILLATORE, Marco Antônio César. Direito, Desenvolvimento Econômico e Integração Regional: A atuação do Focem na consecução do Mercosul humano e social. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Pouso Alegre. V. 35, n. 2, jul./dez, 2019.

BERALDO, Lílian. **Quase metade dos municípios ainda despeja resíduos em lixões: Brasil tem alto índice de destinação incorreta do lixo**. Agência Brasil, 2020. Disponível: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/quase-metade-dos-municipios-ainda-despeja-residuos-em-lixoes>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BLOOMFIELD, Jon. *Developing Europe's urban model: 25 years of Eurocities*. Disponível em: [https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing\\_Europe\\_s\\_urban\\_model\\_-\\_25\\_years\\_of\\_EUROCITIES-NVAT\\_12212.pdf](https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Developing_Europe_s_urban_model_-_25_years_of_EUROCITIES-NVAT_12212.pdf). Acesso em: 19 mar. 22.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PAQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BOFF, Leonardo. **Ética da Vida: a nova centralidade**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 5ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.

BOSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOTTO, Mercedes. *El Mercosur y su crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana*. *Estado & Comunes*, nº 5, v. 2, julio-diciembre, Quito-Ecuador, pp. 155-176, 2017.

BRAGA, Hélcio Queiroz. **Cidades Mineiras no Mercosul**. A rede Mercocidades. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019.

BRASIL, **Decreto nº 9, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.413, de 31 de julho de 1975**. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del1413.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.413%2C%20DE%20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1413.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.413%2C%20DE%20)

1%20DE%20JULHO%20DE%201975.&text=DECRETA%3A,da%20contamina%C3%A7%C3%A3o%20do%20meio%20ambiente. Acesso em: 10 nov. 22.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 09 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 333, de 2003.** Aprova o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, em 22 de junho de 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-333-24-julho-2003-494160-acordo-quadro-1-pl.html>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.901, de 09 de maio De 1996.** Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm#:~:text=DECRETA%3A-,Art.,inteiramente%20como%20nele%20se%20cont%C3%A9m](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm#:~:text=DECRETA%3A-,Art.,inteiramente%20como%20nele%20se%20cont%C3%A9m). Acesso em: 02 mai. 22.

BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.** Promulga o 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 (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm). acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 20 de jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades Sustentáveis.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Governo Federal acaba com espera de mais de 10 anos e publica decreto do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/governo-federal-acaba-com-a-espera-de-mais-de-10-anos-e-publica-decreto-do-plano-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 05 mai. 22.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mercosul terá estratégia de biodiversidade para o bloco.** 29/03/2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mercosul-tera-estrategia-de-biodiversidade-para-o-bloco>. Acesso em: 05 mai. 22.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mercosul terá nova política de resíduos.** 01/07/2005. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informmma/item/2636-mercosul-tera-nova-politica-de-residuos>. Acesso em: 05 mai. 22

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resíduos - Movimentação de Resíduos Perigosos:** Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentação de Resíduos Perigosos e sua

Destinação Final. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/ouvidoria/item/892-res%C3%ADduos-movimentação-de-res%C3%ADduos-perigosos.html>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **PL 203/1991**. Transformado na lei ordinária 12.305/2010. Câmara Legislativa. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 354, de 1989**. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1711>. Acesso em: 11 jul. de 2021

BRASIL. **Resolução Conama, nº 5, de 5 de agosto de 1993**: Publicada no DOU no 166, de 31 de agosto de 1993, Seção 1, páginas 12996-12998. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/rsulegis\\_03.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/rsulegis_03.pdf). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo em Recurso Especial 1.251.315 – SP**. Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Agravado: Município de Caiuá. Relator: Ministro Francisco Falcão, 13 de junho de 2018b. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=84527475&num\\_registro=201800382992&data=20180621](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=84527475&num_registro=201800382992&data=20180621). Acessado em: 06 jun. 22.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.190.179 – SP**. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, 15 de maio de 2018. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1712621&num\\_registro=201702594276&data=20180521&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1712621&num_registro=201702594276&data=20180521&formato=PDF). Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus**. AgRg no RHC 122952 / PR. Relator Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Data do julgamento: 19/05/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Interno em Recurso Especial**. EDcl no AgInt no AREsp 1538049 / MG. Relator Ministro Francisco Falcão. Segunda Turma. 18/05/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Recurso Especial**. EDcl no REsp 1765223 / PR. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. 21/05/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial. REsp 1732060 / TO**. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. 08/10/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 04 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Suspensão de Segurança 3.093 – AL*. Relator: Ministro Presidente do STJ (João Otávio de Noronha), 30 de maio de 2019. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=96113330&num\\_registro=201901453096&data=20190603&tipo=0](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=96113330&num_registro=201901453096&data=20190603&tipo=0). Acesso em: 04 jun. 2022.

BRENNER, Neil. *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas no Brasil**: estados e municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto cancela exclusão de governadores da composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal**. Política e Administração Pública. 05/03/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/641436-projeto-cancela-exclusao-de-governadores-da-composicao-do-conselho-nacional-da-amazonia-legal/>. Acesso em: 08 mai. 22.

CAMPOS, Adriana Fiorotti; CRUZ, Andrea Borges de Souza. **Tópicos em Meio Ambiente**. Série Concursos. Rio de Janeiro: Synergia, 2012.

CAPELLO, Roberta. *The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities*. Urban Studies, vol. 37, n° 11, 2000.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *The Ecology of Law: toward a legal system in tune with nature and community*. BK Publishers, 2015.

CARDIM, Pedro. **A prática diplomática na Europa do Antigo Regime**. Publicações do Cidehus: Centro Interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades da Universidade de Évora. Disponível em: <https://books.openedition.org/cidehus/156>. Acesso em: 10 fev. 22.

CARRÉ, Marie-Noëlle. *La récupération des déchets à Buenos Aires: un travail de l'âge global*. *Confins. Revue Franco-Brésilienne de Géographie*. 2014. n° 20.

CARRILLO SALCEDO, Juan. *El derecho internacional en un mundo en cambio*. Madrid: Tecnos, 1985.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As Cidades como Atores Políticos**. Novos Estudos CEBRAP, n° 45, julho 1996.

CASTILHO, Eduardo Pereira de. **Brasil fronteiras terrestres**. Funag. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-e-informacao/fronteiras-terrestres-brasil-13052015.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CENTRE PERELMAN. *L'apport des philosophes de l'Ecole de Bruxelles d'Eugène Dupréel à Chaim Perelman*. Disponível em: [www.philodroit.be/L-apport-des-philosophes-de-l-1518?lang=fr](http://www.philodroit.be/L-apport-des-philosophes-de-l-1518?lang=fr). Acesso em: 28 fev. 22.

CHUCH, A.; Reid, P. *Urban power, international networks and competition: The example of cross-border cooperation*. Urban Stud. 1996, 33, 1297–1318.

COMISSÃO EUROPEIA. **Missão “Cidades inteligentes e com impacto neutro no clima: 100 cidades com impacto neutro no clima até 2030 – pelos e para os cidadãos**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research\\_and\\_innovation/funding/documents/ec\\_rt\\_d\\_mission-cities-citizens-summary\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/funding/documents/ec_rt_d_mission-cities-citizens-summary_pt.pdf). Acesso em: 14 mai. 22.

COMISSÃO EUROPEIA. União Europeia. **Mudar a forma como produzimos e consumimos**: Novo Plano de Ação para a Economia Circular mostra o caminho a seguir para uma economia competitiva e neutra em termos de clima, aberta aos consumidores. Comunicado de imprensa. 11 de março de 2020. Bruxelas. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_20\\_420](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_420). Acesso em: 10 jan. 2022.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Relatórios das Resoluções**. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br>. Acesso em: 03 dez. 2021.

CORONATO, Daniel Rei. O Brasil e os ideais de Integração Americana no Século XIX. In:

CULPI, Ludmila A. **A Construção de Políticas Ambientais Internacionais**: O caso do Mercosul. *Conjuntura Global*, v. 3, n. 1, p. 13-20, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/36191/22342>. Acesso em: 02 nov. 2021.

CUNHA, Nídia Ferreira da. **Cooperação Transfronteiriça no Noroeste Peninsular**: A Eurocidade Chaves - Verín. Universidade De Lisboa. 2016. p. 21. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097\\_tm.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097_tm.pdf). Acesso em: 21 mar. 22.

DINNEBIER, Flávia França. Aproveitamento energético de biogás de aterros sanitários: regulamentação e perspectivas. In: LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva (Org). **Resíduos sólidos e políticas públicas**: diálogos entre universidade, poder público e empresa. Florianópolis: Insular, 2014.

D'LSEP, Clarissa Ferreira Macedo. Mercosul e o meio ambiente: análise da tutela regional ambiental. In: **Revista de Direito Internacional**; 2017, Vol. 14, Issue 1.

DUCHACEK, Ivo. *Perforated sovereignties: towards a typology of new Actors in international relations*. Cap. 1. In: MICHELLMAN, Hasn J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.). **Federalismo and international relations: the role of subnational Units**, Oxford: Clarendon Press, 1990.

DUTRA, Tônia Andrea Horbatiuk. **Justiça ecológica**: territorialidades e emergências. 2021. 421 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

EFING, Antônio Carlos. PAIVA, Leonardo L. Consumo e obsolescência programada: sustentabilidade e responsabilidade do fornecedor. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**. Curitiba. V. 2, n. 2, 2016

EFING, Antônio Carlos; GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. Lixo, o luxo da sociedade: Resíduos Sólidos Eletrônicos, Obsolescência Programada e Pós Consumo. **Direitos Fundamentais & Justiça**. Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 405-428, jan./jun. 2020.

EUROCID. **Interreg**: Cooperação Territorial Europeia. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/interreg>. Acesso em: 26 abr. 22.

EUROCIDADE CHAVES-VERÍN, AECT. **Assim nasceu a ideia**. Disponível em: <https://eurocidadechavesverin.eu/pages/564>. Acesso em: 22 mar. 22.

EUROCITIES. **About us**. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/about-us/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

EUROCITIES. **Circular economy**. 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/goals/circular-economy/>. Acesso em: 16 mai. 22.

EUROCITIES. **Festival of Europe: urban renaissance**. 12 maio de 2022. Disponível em: <https://eurocities.eu/latest/festival-of-europe-urban-renaissance/>. Acesso em: 15 mai. 22.

EUROCITIES. **History: from 1986 to present day**. Disponível em: [http://wsdomino.eurocities.eu/eurocities/about\\_us/history](http://wsdomino.eurocities.eu/eurocities/about_us/history). Acesso em: 18 mar. 22.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Como alcançar a economia circular na UE até 2050?** 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20210128STO96607/como-alcançar-a-economia-circular-na-ue-ate-2050>. Acesso em: 12 abr. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Gestão de resíduos na UE: factos e números**. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20180328STO00751/gestao-de-residuos-na-ue-factos-e-numeros>. Acesso em: 04 jun. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Resolução 2019/2930 (RSP)**. Sobre emergência ambiental e climática. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html). Acesso em: 12 de jan. 2022.

EWEN, S.; HEBBERT, M. **European cities in a networked world during the long 20th century**. Environ. Plan. C. 2007, 25, 327-340.

EWIJK, S. Van; STEGEMANN, J. A. *Limitations of the waste hierarchy for achieving absolute reductions in material throughput*. In: **Journal of Cleaner Production**, n. 132, 2016, p. 122-128. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614012384>). Acesso em: 24 set. 2021.

FARIAS, Mônica Faria Baptista. A política de resíduos sólidos na União Europeia e no Brasil: estudo comparativo e análise quanto à efetividade. In: **Revista do Programa de Direito da União Europeia: módulo europeu do Programa Jean Monnet da FGV Direito Rio**. N.3 (2014). Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68142>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FERREIRA, Patrícia Magalhães. **Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Instituto Marquês de Valle Flor. Março de 2020. Disponível em: <https://www.imvf.org/2020/04/14/conheca-o-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 26 abr. 22.

FERRERO, Mariano. *La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en el Cono Sur latinoamericano*. In: **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, nº 11, 2006.

FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. **A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental**. Piracicaba: Unimep, 1994.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os Entes Federativos Brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2013. 345 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FRANÇA, Nathalia Penha Cardoso de. **A insuficiência do direito internacional aos atuais conflitos da humanidade: transdisciplinariedade**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/38683/26259>. Acesso em: 26 de fev. 22.

FREITAS, Maria de Lourdes Davies de. Meio Ambiente e política ambiental na Venezuela. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. CARDIM, Carlos Henrique (Org). **Venezuela: Visões brasileiras**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: IPRI, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A proteção do Meio Ambiente no âmbito do Mercosul**. Consultor Jurídico. Conjur. 31 de outubro de 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-out-31/segunda-leituraa-protecao-meio-ambiente-ambito-mercosul#\\_edn4](https://www.conjur.com.br/2021-out-31/segunda-leituraa-protecao-meio-ambiente-ambito-mercosul#_edn4). Acesso em: 10 de jan. 2022.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Neoconstitucionalismo Latino-Americano, Entre a Aspiração e a Realidade**. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, nº 90, jul. 2021 - dez. 2021.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. 223 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2015.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma**. tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975.

GADELHA, Regina Maria A. F. **Mercosul a Unasul: Avanços no Processo de Integração**. São Paulo: Educ, 2013.

GHARFALKAR, Mangesh et al. *Analysis of waste hierarchy in the European waste directive 2008/98/EC*. In: **Waste Management**, n. 39, 2005. pp. 305-313. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/272815598\\_Analysis\\_of\\_waste\\_hierarchy\\_in\\_the\\_European\\_waste\\_directive\\_200898EC](https://www.researchgate.net/publication/272815598_Analysis_of_waste_hierarchy_in_the_European_waste_directive_200898EC). Acesso em: 14 de jan. 2022.

GOBIERNO DE CANELONES. **La Gestion De Los Residuos En Las Ciudades De La Región**. 25 años mercociudades. Disponível em: <https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2021/09/presentacion-29set.pdf>. Acesso em: 15 mai. 22.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos econômicos: solução de controvérsias**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

GOMES, Joseli Fiorin. A contribuição da Rede Mercociudades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao MERCOSUL: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteira. In: **RELACult – Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**. Vol. 2, 2016. p. 245. Disponível em: <https://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/264>. Acesso em: 18 de fev. 22.

GOMES, Teresa Gonzáves; GOMES, J. Andrés Domínguez; PINTO, Hugo. **Eurocity: From Political Construction to Local Demand . . . Or Vice-Versa?**. Spain: Sustainability, 2019. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6217>. Acesso em: 28 abr. 22.

GONÇALVES, Alcindo. (Organizadores). **Governança e Paradiplomacia Ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015.

GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando. **Governança e paradiplomacia ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015.

GONÇALVES, Alexandre Honig; GONÇALVES, Marcelino. Fronteiras e Resíduos Sólidos: uma reflexão crítica e científica. In: **Revista GeoPantanal**. UFMS/AGB. Nº 18. Jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/875>. Acesso em: 18 de fev. 22.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; OLIVEIRA, Patrícia Cabral de. **A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal**. Conjuntura Global, vol. 6, n. 1, jan./abr., 2017.

GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez. A Rede Mercociudades e a gestão dos resíduos sólidos, por uma política de integração ambiental no Mercosul. In: WINTER, Luís Alexandre Carta (Coord). **Mercosul - Mercosur e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Conexão ambiental. Disponível em: <https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/Pagina/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel-ODS>. Acesso em: 24 abr. 22.



GROSGUÉL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Organizadores). **Epistemologias do Sul**. Cortez: São Paulo, 2010.

GUDYNAS, Eduardo. *Derechos de la Naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales*. Lima: Claes, 2014, p. 140-143.

GUDYNAS, Eduardo. *La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica*. Tabula Rasa, Bogotá, Colombia. n. 13, p. 45-71, Jul./Dez., 2010.

GUERRA, Wesley Sa Teles. **Cadernos de Paradiplomacia**. Artigos e reflexões. Porto Alegre: Simplíssimo, 2021.

GULLINO, Daniel; MAIA, Gustavo. **Bolsonaro exclui governadores da Amazônia de conselho, e Mourão tomará decisões sozinho**. OGLOBO, 11/02/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-exclui-governadores-da-amazonia-de-conselho-mourao-tomara-decisoes-sozinho-1-24243733>. Acesso em: 08 mai. 2022.

HAFTECK, Pierre. *An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins, and conceptual mapping*. In: **Public Administration Development**. 2003. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.286>. Acesso em: 15 de jan. 2022.

HARDIN, Garret. *The tragedy of commons*. Science, Washington, v. 162, 1968.

HARVEY, David. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal, 2003.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HISTÓRIA LUSO-BRASILEIRA. **Sublime Porta [Otomana]**. Nov. de 2021. Disponível em: [http://historialuso.an.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5747&catid=2087&Itemid=496](http://historialuso.an.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5747&catid=2087&Itemid=496). Acesso em: 08 mar. 2022.

IDESF. **Diagnósticos do desenvolvimento das cidades gêmeas do Brasil**. Educação, Saúde, Economia e Segurança pública: a análise dos números. Editora IDESF, 2018. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Diagn%C3%B3sticos-do-desenvolvimento-das-cidades-g%C3%Aameas-do-Brasil-internet.pdf>. Acesso em: 05 de jan. 22.

IDESF. **Estudo do IDESF mostra que fronteiras brasileiras têm indicadores alarmantes em todas as áreas essenciais**. IDESF, 2018. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2018/08/28/estudo-do-idesf-mostra-que-fronteiras-brasileiras-tem-indices-alarmantes-em-todas-as-areas-essenciais>. Acesso em: 06 de fev. 22.

IGLECIAS, Patrícia Faga. (Coord.). **Direito Ambiental para o século XXI: novos contornos jurisprudenciais e na regulamentação dos resíduos sólidos**. Revista dos Tribunais, 2015.

IRACHANDE, Aninho Mucundramo; ALMEIDA, Lucimar Batista de; VIEIRA, Marilene Maria Augusto. **O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul.** *Política & Sociedade*, v. 9, n. 16, 2010.

IRAGORRY, Alejandro Á. *¿Cómo está el medio ambiente en Venezuela?* IESA, 2014. Disponível em: <http://www.iesa.edu.ve/inicio/2014-julio-02/1959=que-pasa-con-el-medio-ambiente-en-venezuela>. Acesso em: 03 de fev. 2022.

ISTO É. **Lagoa na Argentina fica Rosa devido a resíduos industriais.** 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/lagoa-na-argentina-fica-rosa-devido-a-residuos-industriais/>. Acesso em: 01 abr. 2022.

JANCZAK, J. *Old Borders—New Challenges, New Borders—Old Challenges: De-Bordering and Re-Bordering in Contemporary Europe.* Logos Verlag. Berlin, Germany, 2019.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Decisão da Comissão de 3 de Maio de 2000.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0532&from=IT>. Acesso em: 25 nov. 2021.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **From Municipalist Activism to Institutional Changes: An Analysis of the Subnational Dimension in Mercosur (1995-2019).** *Contexto Internacional*. Vol. 43(3) Sep/Dec 2021. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430300004>. Acesso em: 10 de jan. 22.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. In: **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Nº 83. p. 46. Publicada em 2018. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/issue/view/91/77>. Acesso em: 20 de fev. 2022.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Estagnação Subnacional no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais do UFGD**. Dourados, v. 6, nº 12. jul/dez. 2017.

JURADO, Jorge; GONÇALVES, Alcindo. **O Papel das Cidades como Atores da Governança Ambiental Global.** Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/6354/pdf>. Acesso em: 14 de fev. 22.

JURADO-ALMONTE, José Manuel; PAZOS-GARCÍA, Francisco José; CASTANHO, Rui Alexandre. *Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies. Sustainability.* Published: 10 August 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/16/6438>. Acesso em: 17 mar. 22.

KASSMAYER, Karin. **Cidades, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental.** 2009. 261 p. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná.

Curitiba, 2009. Disponível em:  
<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19995/karin.pdf?sequence=1>.

KITSON M.; Martin, R.; Tyler, P. *Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept?* Reg. Stud. 2004.

KLEIMAN, Alberto. *The regional integration process and its impact on the international activities of Brazilian and South American subnational governments*. Forum of Federations, 2008.

KOHL, C. C.; LEAL, M. C. H. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. In: **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 7, n. 2, p. 188-196, maio/ago. 2015.

KOTZIAS, Fernanda; SILVEIRA, Henrique Lago. Contribuições da paradiplomacia para a agenda ambiental da governança global: aspectos teóricos e práticos. In: REI, Fernando;

KUZNETSOV, Alexander S. *Theory and Practice of paradiplomacy: subnational government in international affairs*. New York: Routledge, 2015.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: reapropriação social da natureza**. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. **Delineamentos do Direito Ecológico. Estado, Justiça, Território e Economia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; BAHIA, Carolina Medeiros. Estado de Direito Ecológico: alicerce legal para a materialização de Justiça Ambiental e Ecológica. In:

LEITE, José Rubens Morato; VENÂNCIO, Marina Demaria. Hermenêutica Jurídica Ambiental para o século XXI: contornos e perspectivas. In: LEITE, José Rubens Morato;

LEMO, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-Consumo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LEROY, J. B., *Bien parler pour mieux penser. A propos de la terminologie*. In: **TSM, Techniques, Sciences, Méthodes**. N. 5, Mai 2000.

LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

LIMA, Filipe. As dinâmicas territoriais no espaço de fronteira na fachada atlântica peninsular: A eurocidade Valença/Tuy. In: **Cadernos** 2012, 4, 75–86.

LIMA, Lioman. **Por que a América Latina se tornou o novo ‘lixão’ dos EUA**. BBC. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60304415>. Acesso em: 10 mar. 2022.

LOPES, Fernando Augusto Montai y; BELINCANTA, Fernando César. Estudo da evolução do tratamento ambiental no Mercosul: do Tratado de Assunção até o Acordo Quadro sobre

Meio Ambiente. In: **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 59, 1 out. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3305>. Acesso em: 01 jun. 2022.

LÓPEZ, Roa; JUAN, Carlos. *La disposición nal de residuos y desechos sólidos en Venezuela y su régimen económico. Provincia: Revista Venezolana de Estudios Territoriales*. nº 38, julio – diciembre, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de P.; VALLE, Tatiane Freitas. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan./fev. 2018.

MALAMUD, Carlos. *“La crisis de la integración se juega en casa”*. *Nueva Sociedad*, nº 219. Jan/Fev, 2009, p. 97-112.

MAPA DE CONFLITOS. **GO - Vítimas do Césio 137 até hoje lutam pelo reconhecimento pleno de seus direitos**. Mapa de conflitos: Injustiça ambiental e saúde no Brasil. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/go-vitimas-do-cesio-137-ate-hoje-lutam-pelo-reconhecimento-pleno-de-seus-direitos/>. Acesso em: 11 de jan. 2022.

MARTIN, Diego Diaz. et al. *Situación Ambiental de Venezuela en el año 2000. Análisis de Percepción del Sector*, diciembre, 2000.

MEERU. **A maior onda migratória na História da América Latina: Venezuela**. Documentar a urgência. 20/07. Disponível em: <https://www.meeru.org/observatorio/a-maior-onda-migratria-na-histria-da-amrica-latina-venezuela>. Acesso em: 04 jun. 2022.

MEGA, V. *Our city, our future: Towards sustainable development in European cities*. *Environ. Urban*. 1996, 8, 133-154.

MELO, Melissa Ely. Crise Ambiental, Economia e Entropia. LEITE, José Rubens Morato (coord). In: **A Ecologização do Direito Ambiental Vigente: Rupturas Necessárias**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2018.

MÈRCHER, Leonardo; FERREIRA, Ana Paula Lopes. Cidades Globais: agentes determinantes na atuação da rede de mercocidades. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, nº 20. Disponível em [https://www.academia.edu/27632170/cidades\\_globais\\_agentes\\_determinantes\\_na\\_atua%3%87%c3%83o\\_da\\_rede\\_de\\_mercocidades](https://www.academia.edu/27632170/cidades_globais_agentes_determinantes_na_atua%3%87%c3%83o_da_rede_de_mercocidades). Acesso em: 15 de fev. 22.

MERCOCIDADES. **Ambiente de Unidade Temática e Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://utadsmercociudades.blogspot.com/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

MERCOCIDADES. *Chamada mercociudades sín plástico*. Disponível em: <https://mercociudades.org/convocatoria-mercociudadessinplastico/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MERCOCIDADES. **Cidades Membros**. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MERCOCIDADES. **Estatuto y Reglamento de Mercociudades**. Art. 1º do estatuto Mercociudades. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2273>. Acesso em: 24 dez. 2021.

MERCOCIDADES. **Mercocities debate sobre resiliência, gestão de resíduos e sustentabilidade**. Disponível em: <https://mercociudades.org/mercociudades-debate-sobre-resiliencia-gestion-de-residuos-y-sostenibilidad/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

MERCOCIDADES. **Quem somos?** Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MERCOCIDADES. **Unidades Temáticas, Grupos e Comissões**. Disponível em: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>. Acesso em: 26 mar. 2022.

MERCOCIDADES. **Descrição da Rede**. Disponível em: <http://www.mercociudades.net/pt-br/node/2251>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

MERCOSUL. **Acordo Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas**. Dez de 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/acordo-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas/>. Acesso em: 07 mai. 2022.

MERCOSUL. **Acordo-Quadro Regional Sobre Meio Ambiente**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_002\\_001\\_Acuerdo%20Meio%20Ambiente\\_MCS\\_Ata%201\\_01.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_002_001_Acuerdo%20Meio%20Ambiente_MCS_Ata%201_01.PDF). Acesso em 29 de jan. 2022.

MERCOSUL. **Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente do Mercosul**. XX CMC, Assunção, 22/VI/01. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 04 mai. 22.

MERCOSUL. **Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental**. XIV GMC, Buenos Aires, 3/VIII/1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 03 mai. 22.

MERCOSUL. **Pautas Negociadoras dos Subgrupos de Trabalho, das Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc**. XX GMC, Punta del Este, 4/XII/95. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 04 mai. 22.

MERCOSUL. **Resoluções do Grupo Mercado Comum**. Resolução 20/95 do CMC. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 12 de jan. 2022.

MERENDI, Tatiana. **O Mercosul e o Ambiente**: breves considerações. Centro Universitário Eurípides de Marília, UNIVEM. p. 4. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/066.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.

MONTENEGRO, Juliana Ferreira. **Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas das cidades**. 2019. 191 p. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em:

<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008d/00008df0.pdf> Acessado em: 12 abr. 22.

MORAES, Izaias Albertin de; MORAES, Flávia Albertin de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. O Mercosul e a importância de uma legislação ambiental harmonizada. In: **Revista de Direito Internacional**. Brasília: v. 9, nº 3, 2012.

MORIN, Edgar. **Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios**. Maria da Conceição de Almeida, Edgard de Assis Carvalho (Organizadores). 4ª Edição. São Paulo: Editora Cortez. 2007.

MORIN, Edgar; KERN, Brigitte. **Terra pátria**. Porto Alegre: Sulina, 1995.

MYSZCZUK, Ana Paula; MEIRELLES, Jussara Maria Leal De. Breves Considerações acerca do controle jurisdicional de Políticas Públicas em Face do Direito Fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista de Direito Sanitário**, v. 17, 2016.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A ONU-HABITAT aponta a importância de uma aliança entre as cidades, em uma ação conjunta da ONU e Banco Mundial como forma de informar e conscientizar a população mundial da importância das cidades**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

NEVES, Leonardo Holzmann. **O Uruguai Mercosul: Governo e Atores Domésticos**. 2008. p. 155. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito da Integração Regional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

OLIVEIRA, Naia; BARCELLOS, Tanya M. de. Fronteiras no mundo globalizado: o fim dos limites? In: **Indicadores Econômicos FEE**, v. 27. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/1798>. Acesso em: 18 de fev. 2022.

OLIVEIRA, Patrícia; NERY, Tiago. **O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/download/58859/38065>. Acesso em: 16 de fev. 2022.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; NASCIMENTO, Rainne Feitosa do. Fronteira, Paradiplomacia e Desenvolvimento. In: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7227/4073>. Acesso em: 19 de fev. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/posgraduacao/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Estocolmo-5-16-de-junho->

de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%Aancia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf. Acesso em: 15 de jan. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Humanidade produz mais de 2 bilhões de toneladas de lixo por ano, diz ONU em dia mundial**. 01 outubro de 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/humanidade-produz-mais-de-2-bilhoes-de-toneladas-de-lixo-por-ano-diz-onu-em-dia-mundial/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Panorama da gestão de resíduos na América Latina e no Caribe**. 2018. Disponível em: [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2019/02/UN\\_Gestao-de-residuos-RPTD.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2019/02/UN_Gestao-de-residuos-RPTD.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **PNUMA alerta efeitos da crise global de resíduos**. 2012. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2012/11/1418951-pnuma-alerta-para-efeitos-da-crise-global-de-residuos>. Acesso em: 12 mai. 2021.

OST, François. **A Natureza à margem da lei: A Ecologia à prova do Direito**. Instituto Piaget, 1995.

PAIS, Ana. **Por que a população do Uruguai não cresce há 30 anos**. BBC News, 15 abr. 2007. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39556479>. Acesso em: 03 de jan. 2022.

PARAGUAY. **Ley n° 3.956/09. Gestión Integral de Los Residuos Sólidos en la República del Paraguay**. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/par123260.pdf>. Acesso em: 24 de jan. 2022.

PARAGUAY. **Ley n° 39576/2009**. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3208/gestion-integral-de-los-residuos-solidos-en-la-republica-del-paraguay>. Acesso em: 01 jun. 2022.

PARAGUAY. **Ley n° 6488 modifica el artículo 27 de la Ley N° 3956/2009 “Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay**. 2020. disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9105/ley-n-6488-modifica-el-articulo-27-de-la-ley-n-39562009-gestion-integral-de-los-residuos-solidos-en-la-republica-del-paraguay>. Acesso em: 01 jun. 2022.

PASQUIN, Stéphane. **Histoire des relations internationales du Québec**. Bruxelles, VLB, 2005.

PAYRE, R. **The importance of being connected**. City networks and urban government: Lyon and Eurocities (1990–2005). *Int. J. Urban Reg. Res.* 2010, 34, 260-280.

PEÑA, Felix. **As qualidades de um Mercosul possível**. Política Externa, vol. 15, nº 3, dez./jan./fev. 2006-2007, p. 145 a 154.

PINTO, Fabiana Rita Dessotti. Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades. In: GADELHA, Regina Maria A. F. **Mercosul a Unasul: Avanços no processo de integração**. São Paulo: Educ, 2013.

PLATA, Miguel Moreno. *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible*. México: Miguel Ângelo Porrúa, 2010.

POPE, Kamila. **Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos**. 2018. 434 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

POPE, Kamila. *Understanding planned obsolescence: unsustainability through production, consumption and waste generation*. Kogan Page: London, 2017.

PRADIER-FODÉRÉ. *Cours de Droit Diplomatique*. Paris, 1899, vol. I.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A atuação internacional dos governos locais via rede: Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais**. 2009. 236p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2009.

QUADROS, Fausto de. **Direito das Comunidades Europeias**. Lisboa: Almedina, 1984.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas político- filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

REI, Fernando. Direito Ambiental Internacional: Breve ensaio sobre Governança e Paradiplomacia no regime internacional das mudanças climáticas. In: POZZOLI, Lafayette; LÓPEZ, Edgardo Torres; MONTEMOR, Silmara Veiga. **Humanismo e Fraternidade Direito Ambiental**. Ensaios Euro-Americanos em Homenagem ao jurista Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Instituto Memória. 2020.

REI, Fernando; FARIAS, Valéria Cristina. Imagem e visibilidade - paradiplomacia e identidade subnacional. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luíza Machado; GONÇALVES, Alcindo. (Organizadores). **Paradiplomacia ambiental: environmental paradiplomacy**. (e-book). Santos/SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2019.

REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luíza Machado; GONÇALVES, Alcindo. **Paradiplomacia ambiental: environmental paradiplomacy**. (e-book). Santos/SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2019.

REPÚBLICA DA VENEZUELA. *‘Ley de Residuos y Desechos Sólidos’, de 21 de outubro de 2004*. (Venezuela: Assembleia Nacional). 2004. Disponível em: [http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/ley\\_residuos.pdf](http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/ley_residuos.pdf). Acesso em: 03 fev. 2022.

RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves. **A Política Agrícola Comum da Comunidade Europeia e seus efeitos no acordo entre o Mercosul e a CE**. 2007. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. 2007.



RODRIGUES, Gilberto M. A. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático.** 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021.

RODRÍGUEZ, Jorge; CARDARELLO, Antônio. *Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada.* In: **Anuário de la Cooperación Descentralizada, 2006.** Barcelona: 2007.

SACHS, F. **The Age of Sustainable Development.** New York, Columbia University Press, 2015.

SAMPAIO, Kleber. **Ibge atualiza municípios de fronteira e de frente ao mar: dados integram pesquisa divulgada hoje.** Agência Brasil, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-07/ibge-atualiza-municipios-de-fronteira-e-de-frente-ao-mar>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa, MENESES, Maria Paula (org). **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANO, Roberto. **Gomorra.** 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

SENADO FEDERAL. **Aumento da produção de lixo tem custo ambiental.** Em discussão. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/residuos-solidos/mundo-rumo-a-4-bilhoes-de-toneladas-por-ano>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SENADO FEDERAL. **Municípios relatam dificuldades para cumprir política de resíduos sólidos.** 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/585798-municipios-relatam-dificuldades-para-cumprir-politica-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 2 jan. 2022.

SILVA, Andressa C. M. da. **Cooperação ambiental no Mercosul: Uma análise comparativa acerca da gestão de resíduos sólidos.** Universidade Federal de Santa Catarina. RIC. Relações Internacionais. Vol. 3. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ricri/article/view/28434>. Acesso em: 05 mai. 22.

SILVA, Carolina S. Ávila da. A Taxa de Resíduos Sólidos Ecológica: Mudança de Paradigma para Fomento do Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. **Delineamentos do Direito Ecológico.** Estado, Justiça, Território e Economia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVEIRA, Vladimir O. da; SILVA, Elio R. Chadid da. **A efetividade dos direitos humanos como fator de Desenvolvimento nas fronteiras globalizadas do Mercosul.** Revista Jurídica. p. 425. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA\\_n.53.18.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.53.18.pdf). Acesso em: 05 de jan. 22.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri/SP: Manole, 2003.

STEFANI, Caroline Rossatto; LUNELLI, Carlos Alberto. **Resíduos sólidos na sociedade consumerista pós-moderna: um desafio para o desenvolvimento sustentável**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.11, n.22, p.337-354, Julho/Dezembro de 2014.

TAVARES, Cesar. Governança e cidades sustentáveis. In: GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando. (Organizadores). **Governança e paradiplomacia ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015.

TURATTI, Deisemara. **Direito Fronteiriço: a experiência da fronteira da paz**. Editora Deviant, 2019.

UE, União Europeia. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: relativo a Comunicação interpretativa relativa a resíduos e subprodutos**. COM (2007) 59. Bruxelas, 21/02/2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0059&from=SK>. Acesso em: 06 jun. 2022.

UE, União Europeia. **Decisão 2005/370/CE**. Celebração da Convenção de Aarhus. Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (Convenção de Aarhus). disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128056>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

UE, União Europeia. **Decisão da Comissão 2000/532/CE, de 3 de maio de 2000**. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/239a2785-9115-4e06-adae-66c8e08a5a42>. Acesso em: 14 abr. 2022.

UE, União Europeia. **Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**. De 5 de Abril de 2006. Relativa aos resíduos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0012&from=PL>. Acesso em: 23 dez. 2021.

UE, União Europeia. **Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008 , relativa aos resíduos e que revoga certas directivas (Texto relevante para efeitos do EEE)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

UE, União Europeia. **Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho**. De 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=EN>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

UE, União Europeia. **Guidance document on the definition and classification of hazardous waste**. 2015. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409(01)&from=EN). Acesso em: 03 dez. 2021.

UE, União Europeia. **Regulamento (CE) nº 1013/2006 de 14 de junho de 2006. Relativo transferência de resíduos**. Disponível em: <https://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1013:20120308:PT:PDF.  
Acesso em: 10 de jan. 2022.

UE, União Europeia. **Regulamento (UE) 2017/997 do Conselho de 8 de junho de 2017, que altera o anexo III da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita à característica de perigosidade HP 14 “Ecotóxico”**. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/997/oj/por>. Acesso em: 03 dez. 2021.

UE, União Europeia. **Resolução do Conselho de 24 de Fevereiro de 1997 relativa a uma estratégia comunitária de gestão de resíduos**. Jornal Oficial nº C 076 de 11/03/1997 p. 0001 - 0004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31997Y0311%2801%29>. Acesso em: 23 dez. 2021.

UNEP, Environment Programme. **Assembleia da ONU para o Meio Ambiente termina com chamado urgente para solucionar emergências planetárias**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/comunicado-de-imprensa/assembleia-da-onu-para-o-meio-ambiente-termina-com>. Acesso em: 20 de fev. 2022

UNEP, Environment programme. **Um terço dos resíduos da América Latina e do Caribe acabam em lixões ou no meio ambiente, alerta novo relatório da ONU**. 2018. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/press-release/um-terco-dos-residuos-da-america-latina-e-do-caribe-acaba-em>. Acesso em: 01 dez. 2021.

URUGUAY. **Constitucion Federal**. 8 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp\\_ury-int-text-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html). Acesso em: 04 de fev. 2022.

URUGUAY. **Ley nº 19829/2019**. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19829-2019>. Acesso em: 02 jun. 2022.

URUGUAY. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. **Uruguay ya aprobo la ley de gestión integral de residuos**. Disponível em: <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10013248-uruguay-ya-aprobo-la-ley-de-gestion-integral-de-residuos>. Acesso em: 03 mar. 2019.

VENEZUELA. **Constitución de la república bolivariana de Venezuela**. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-int-const.html](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html). Acesso em: 03 de fev. 2022.

VENEZUELA. **Decreto nº 4.445 de 24 de febrero de 2021**. Disponível em: <https://vlexvenezuela.com/vid/decreto-n-4-445-868861766>. Acesso em: 02 jun. 2022.

VIANA, Maurício B. **O Meio Ambiente no Mercosul**. Minas Gerais: Biblioteca Florestal Digital. 2004. Disponível em: <http://www.sifloresta.ufv.br/handle/123456789/9416>. Acesso em: 24 de jan. 2022.

VIER, Raimundo. A “Navalha de Ockham”. In: GARCIA, Antônio (Org.). **Estudos de Filosofia Medieval**. São Paulo: USF, 1997.

VIERIA, Gustavo Oliveira. Integração (trans)fronteiriça no mercosul via paradiplomacia. In: WINTER, Luis Alexandre Carta (Organizador). **Mercosul e seu cotidiano social, econômico e jurídico**. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 21, nº 62, outubro 2006.

WAEYENBERGE, Arnaud Van. Direito Global: Uma teoria adequada para se pensar o direito ambiental? In: **Revista de Direito Internacional**. Vol. 14, nº 3. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4982/pdf>. Acesso em: 25 de fev. 22.

WENDT, Alexander. *Anarchy is what States make of it: The social construction of power politics*. International Organization, 46: 2. Cambridge: MIT Press, 1992. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/339/o/Wendt\\_-\\_Anarchy\\_is\\_what\\_states\\_make.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/339/o/Wendt_-_Anarchy_is_what_states_make.pdf). Acesso em: 08 de jan. 22.

WILHELMI, Marco Aparicio. *Hacia una justicia social, cultural y ecológica: el reto del Buen Vivir en las constituciones de Ecuador y Bolivia*. Meritum, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 279-311, Jan./Jun., 2013.

WINTER, Luis Alexandre Carta. O sistema presidencialista nos países do Mercosul: uma construção rumo à integração econômica. Curitiba: UNINTER, **Rev. Jus Gentium**, v. 5, n. 3, 2012.

WINTER, Luís Alexandre Carta; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Atuação Internacional dos atores subnacionais: desafios e tendência no contexto brasileiro. **Revista Ius Gentium**. Uninter, 2020, vol. 10, n. 1. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489>. Acesso em: 10 abr. 2022.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? União aduaneira. 2007** . Ano 4 . Edição 32 - 7/3/2007. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2130:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2130:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 03 mai. 22.