

**O regime internacional de controle do transporte
transfronteiriço, armazenamento e manejo
de resíduos perigosos.**

Matilde de Souza

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Departamento de Relações Internacionais

matilde@pucminas.br
matildedesouza@terra.com.br

Paulo Luiz Esteves

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Departamento de Relações Internacionais

pesteves@terra.com.br
pesteves@pucminas.br

Paper preparado para o II Encontro Anual da ANPPAS
GT16: Relações Internacionais e Meio Ambiente
Coordenador: Wagner Costa Ribeiro

Abril de 2004

Resumo:

O paper discute o processo de negociação do regime internacional de controle do transporte transfronteiriço, armazenamento e manejo de resíduos perigosos. Para tanto encontra-se organizado em três passos, descritos a seguir. (1) A Regulação Doméstica do armazenamento e manejo dos resíduos perigosos: a crescente preocupação com o armazenamento e manejo dos resíduos perigosos no interior das polei nacionais, ao longo das décadas de 1970 e 1980, foi responsável pela construção de extensa legislação destinada a assegurar a provisão do bem público meio ambiente, especialmente nas economias centrais. (2) Externalidades Negativas: a elevação da estrutura de custos para o armazenamento e manejo desses resíduos no interior das economias centrais não apenas foi pouco efetiva no que concerne à internalização de externalidades negativas pelas empresas, como gerou um fenômeno conhecido como *race to the bottom*, vale dizer um movimento de exportação de externalidades negativas. Tal fenômeno manifesta-se na busca de parceiros para o comércio de resíduos perigosos: nações cujo marco regulatório para o trato com esses resíduos implicava custos menores que aqueles observados nos países de origem. (3) O processo de negociação internacional: considerando os problemas discutidos nos três passos anteriores, têm-se como situação problema: a solução dos dilemas da ação coletiva pela via da regulação doméstica com vistas à provisão do bem público meio ambiente projeta estes dilemas para o cenário internacional, exigindo dos estados nacionais o engajamento em processos de negociação capazes de assegurar a provisão do bem público, meio ambiente, em escala global.

O Problema da Cooperação Internacional

O crescente interesse pela cooperação internacional pode ser identificado a partir da publicação em 1977 da obra *Power and Interdependence*. Com efeito, a observação da progressiva complexificação das redes de interdependência que reuniam governos e grupos sociais através das fronteiras nacionais induzia, então, a reflexão acerca dos mecanismos que tornavam possível a cooperação internacional em torno de problemas compartilhados por atores envolvidos em uma única e mesma rede de interdependência. Em *Power and Interdependence* os regimes internacionais são tratados como arranjos governamentais criados com vistas a regular e controlar as relações entre estados e grupos sociais de nacionalidades distintas.

Regimes internacionais ¹ são respostas coletivas à problemas marcados pela interdependência e que, portanto exigem cooperação para que sejam enfrentados. Com efeito, regimes contribuem para a institucionalização da cooperação, uma vez que garantem padrões de comportamento previsíveis, acesso a informações, regras e procedimentos de tomada de decisão públicos e, finalmente mecanismos de capazes de coibir a ação de trãnsfugas.

Em *After Hegemony*, Robert Keohane demarca uma abordagem racionalista dos regimes internacionais. Nesse sentido, a afirmação de algumas das premissas fundamentais do realismo estrutural permite o tratamento dos regimes internacionais a partir de uma perspectiva contratual na qual regras acordadas internacionalmente resolveriam os problemas básicos de cooperação. Cooperação, adverte Keohane, não significa harmonia – situação em que as escolhas políticas de um ator favorecem de forma imediata a realização dos interesses dos demais atores. Ao contrário, cooperação refere-se a um processo de negociação no qual atores, buscando de realizar seus próprios interesses, ajustam suas

¹ Na definição de S. Krasner (1983:2): *implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given area of international relations*. Na formulação de List & Rittberger, *Whereas a treaty is a legal instrument stipulating rights and obligations, a regime is a social institution wherein stable patterns of behaviour result from compliance with certain norms and rules, whether these are laid down in a legally binding instrument or not. Moreover, regimes are different from organizations. It is only organizations to which activities and a legal personality can be attributed. International organizations and regimes intersect where the former provide for the procedures of the latter. Note, finally, that regimes are created for specific issue areas, which are in turn part of larger, theoretically determined policy areas* (1992:90).

respectivas escolhas políticas aos objetivos políticos dos demais. Nesse sentido, a interação estratégica dos atores internacionais pode gerar dois resultados distintos e opostos: cooperação, quando os atores submetem-se a um processo de negociação e coordenação políticas, ou discórdia – situação em que não há ajuste e/ou coordenação política ou quando não há possibilidades de ajuste recíproco das escolhas políticas. Graficamente o argumento pode ser sumarizado como se segue:

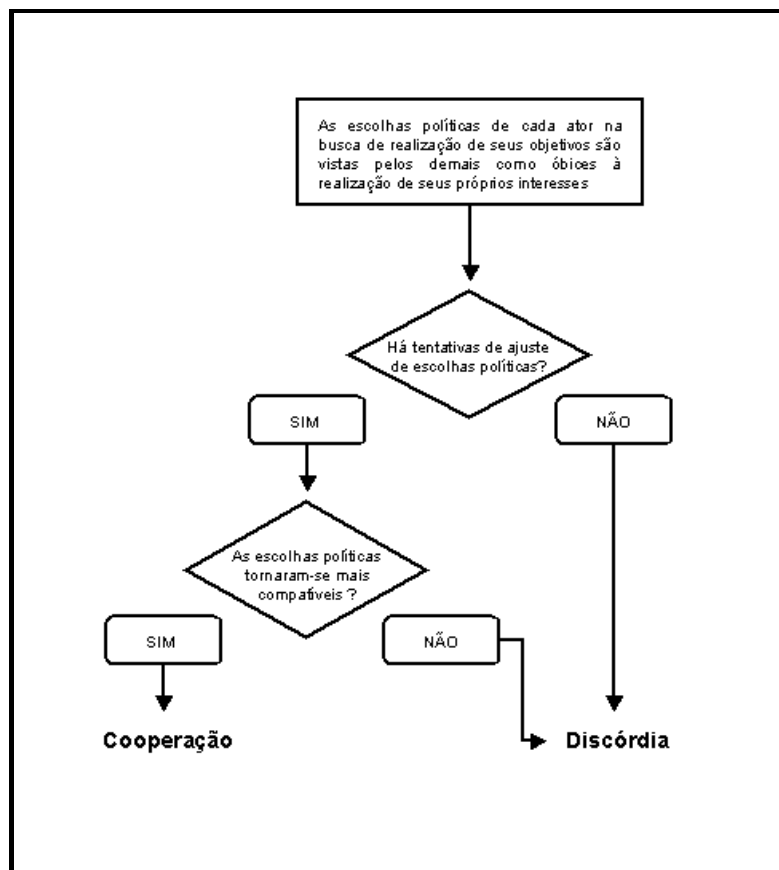


Figura 1: Cooperação e Discórdia na Política Internacional (Keohane, 1984, p.53)

A afirmação da possibilidade de cooperação em um ambiente anárquico implica, necessariamente a superação da metáfora , até então dominante para a explicação da dinâmica política internacional: o dilema do prisioneiro ². A utilização do dilema do

² O dilema do prisioneiro consiste em uma situação hipotética segundo a qual dois suspeitos de um crime são interrogados em um distrito policial. Cada um dos prisioneiros encontra-se em uma cela, incomunicável. O investigador não possui provas contra os acusados; contudo, além de estarem impedidos de se comunicar, os suspeitos não sabem, com exatidão, quais são as evidências de que o investigador dispõe. O jogo apresenta então uma situação, segundo a qual a possibilidade de cooperação entre os suspeitos – ambos negando o conjunto de acusações – apresenta o melhor resultado para ambos. Nesse caso, o investigador poderia acusá-los apenas de um crime menor, que os levaria, se condenados, ao encarceramento de 30 dias. O investigador contudo oferece aos suspeitos um acordo, segundo o qual aquele que cada um que confessar – diante da

prisioneiro como metáfora, porquanto aponte a deserção como estratégia dominante para realização do interesse próprio, tem como resultado a suposição de que a discórdia é sempre a resultante da interação estratégica dos atores internacionais. Apesar de sua validade heurística, o dilema do prisioneiro não deve ser usado como metáfora da política internacional, senão como modelo analítico cuja capacidade explicativa deve ser testada (Snidal, 1986). Como modelo analítico o dilema do prisioneiro apresenta sérios problemas. De fato, trata-se de um jogo de uma única rodada, o que o afasta decisivamente da dinâmica política internacional que supõe sua repetição interativa ao longo do tempo. Como demonstrou Hardin, a perspectiva de infinitas rodadas faz com que os atores abandonem a perspectiva de ganhos imediatos a bem da obtenção de melhores resultados no futuro (Hardin, 1982). A valorização de ganhos futuros coloca no horizonte de expectativas dos atores a possibilidade de cooperação no presente.

A partir da dinâmica do dilema do prisioneiro interativo, Keohane propõe que o sistema de auto-ajuda que caracteriza a política mundial seja tratado a partir de uma analogia com o mercado de trocas:

Como um mercado imperfeito, a política mundial se caracteriza por deficiências institucionais que inibem as vantagens proporcionadas pela cooperação internacional. (...) A partir da deficiência do 'sistema de auto-ajuda' (mesmo sob a perspectiva solipsista dos atores nacionais) pode-se deduzir a necessidade de regimes internacionais (Keohane, 1984, p.85 e 89).

Regimes internacionais são, portanto, ferramentas básicas para a resolução dos problemas de cooperação em um contexto de ausência de condições mínimas para tanto. De fato, como um mercado imperfeito as relações internacionais ressentem-se da ausência de um quadro legal sustentado por autoridade central, de provisão perfeita de informação e de elevados custos de transação. Como se verá a seguir, os regimes internacionais são indutores da cooperação porquanto diminuem os custos implicados nas deficiências do sistema de auto-ajuda. Contudo, regimes internacionais não devem, de nenhuma forma, ser tomados como autoridade que se eleva sobre os estados nacionais para a garantia da

negação do outro suspeito – poderá sair livre. Cria-se então uma situação em que, a despeito do melhor resultado poder ser alcançado através da cooperação o ambiente de incerteza e a ausência de informações conduz os dois prisioneiros à confissão, gerando um resultado sub-ótimo. No campo das relações internacionais a corrida armamentista é em geral o exemplo mais citado para ilustrar a dinâmica do dilema do prisioneiro. A respeito do dilema do prisioneiro e suas aplicações sobre a análise da política internacional, veja-se SNYDER, Glenn. *Prisoner's dilemma and chicken models in international politics*. **International Studies Quarterly**. N.15, março de 1971., Schelling, Thomas. **Strategy of Conflict**. Cambridge: MIT Press, 1960.

observância das obrigações legais que estes contraem entre si. Regimes internacionais estabilizam as expectativas quanto ao comportamento dos demais atores adaptando as práticas individuais a um quadro comum de alternativas de ação consideradas legítimas. Assim, mesmo sem o amparo de um quadro legal sustentado por uma autoridade centralizada, os regimes internacionais são capazes de reduzir as incertezas provenientes da interação estratégica através da convergência de expectativas quanto ao comportamento dos atores envolvidos em sua construção (Keohane, 1984, p.88).

Outra propriedade distintiva dos regimes internacionais diz respeito à sua capacidade de redução da incerteza pela via da difusão das informações necessárias à tomada de decisão cooperativa ³. Com efeito, a assimetria na distribuição das informações necessárias à ação concertada gera um ambiente de desconfiança e incerteza que pode impedir a cooperação. Nesse sentido, os regimes internacionais funcionam, uma vez mais, como indutores da cooperação porquanto elevem a qualidade e a quantidade de informações disponíveis aos atores, através de sua distribuição equânime para os atores envolvidos (idem, p.94).

Finalmente, regimes tendem a reduzir os custos transacionais. Tal redução deve-se a potencialidade dos regimes em produzirem três efeitos distintos e articulados:

- (1) no interior dos regimes internacionais, determinadas barganhas têm seus custos elevados, enquanto outras tantas têm seus custos reduzidos. Assim, barganhas que ocorrem em observância às regras e princípios oferecidos pelo regime são tornadas legítimas, sendo não apenas permitidas, como, quiçá, induzidas, enquanto barganhas que contrariem as regras e princípios são por vezes objeto de sanções.
- (2) regimes internacionais agregam problemas distintos sob um único e mesmo conjunto de regras e princípios, facilitando o processo de negociação que, de outro modo, implicaria na necessidade permanente de sua rediscussão a cada vez que novas questões fossem colocadas na agenda;

³ O acesso à informação é variável crítica que incide negativamente sobre os resultados da interação estratégica. Tal incidência tem origem na assimetria de informações, no risco moral e na irresponsabilidade (Keohane, 1984, p.93).

(3) ao agregar problemas distintos sob um único regime de regras e princípios, facilita-se a produção de *side-payments* considerados legítimos pelo conjunto de atores.

O diálogo com a microeconomia e, mais particularmente, com a teoria dos jogos, criou as condições para a incorporação da abordagem institucional à teoria das RI. O problema da cooperação internacional pode ser, a partir desse diálogo, sumarizado nas duas questões que ocuparam, então, o centro dos debates teóricos no campo das RI: (1) Quais são as circunstâncias que favorecem a cooperação em um contexto de anarquia? (2) Quais são as estratégias disponíveis aos estados para a promoção da cooperação, através da transformação de circunstâncias eventualmente adversas? (OYE, 1986, p.2). Ao demarcar os contornos deste diálogo, a próxima seção pretende apontar as principais contribuições da abordagem institucional para responder a estas questões.

Ao considerar a necessidade de superação dos dilemas da ação coletiva, o neo-institucionalismo sugere que a cooperação internacional não deve ser tratada sob uma perspectiva normativa, senão como tentativa de superar a suboptimalidade resultante da interação estratégica dos atores internacionais. O diálogo aberto com a teoria dos jogos permite aos autores neo-institucionalistas a construção de modelos analíticos nos quais a cooperação e o conflito são resultantes da racionalidade estratégica que governa o comportamento dos atores⁴:

O comportamento auto-interessado dos atores não conduz necessariamente à cooperação ou ao conflito. Da mesma forma, a emergência de instituições internacionais fortes, formais ou informais, não deve ser considerada como uma utopia ou como inevitáveis. Ao contrário, cooperação, conflito e instituições internacionais são possibilidades, entre outras tantas, que podem ser previstas conforme circunstâncias e problemas concretos (Snidal, 1986, p.56-57).

Uma vez que discórdia e cooperação são resultantes possíveis da interação estratégica dos atores internacionais, deve-se observar que, a despeito das críticas dirigidas à metáfora do “dilema do prisioneiro estático” como definidora da política internacional,

⁴ Conforme Snidal, a racionalidade estratégica possui duas características distintivas: a habilidade de sacrificar o ganho imediato pela expectativa de ganho futuro e, de definir cursos de ação a partir preferências e expectativas próprias, assim como, através da consideração do comportamento dos demais atores (Snidal, 1986, p.39)

não se deve tampouco concluir em favor da metáfora do “dilema do prisioneiro interativo”. Conforme a sugestão de Snidal, é possível supor uma situação em que a própria expectativa de interação futura gera incentivos para a deserção no presente com vistas à alteração do ponto de equilíbrio futuro (idem, p.49-50). Nesse sentido, a agenda de pesquisa neo-institucionalista, que orienta o presente trabalho, dedica-se à construção de modelos analíticos que devem ser submetidos permanentemente a testes de suas variáveis explicativas.

Cooperação Internacional e Meio Ambiente

As questões ambientais alcançam, especialmente com o fim da guerra fria, o centro da agenda internacional. Em comum, tais questões apontam para a ação do homem sobre a biosfera e seus impactos sobre a manutenção da vida sobre o planeta, o que, *per se* pareceria justificar sua centralidade para as Relações Internacionais. Contudo, é necessária a distinção entre o problema ambiental *per se* e seu tratamento como problema de política internacional. Nesse sentido, como perceberam List e Rittberger,

Conflicts will arise concerning the question of whether there is an ecological and, if so, what kind of collective action is required. It is here, in the process of articulating and mediating diverging goals and interests, that the ecological problem gains its political dimension, i.e. that ecology becomes political ecology. It becomes international political ecology when there is divergence between the goals and interests pursued by actors belonging to, or representing, different states (LIST & RITTBERGER, 1992:88)

A formação de regimes internacionais de meio ambiente tem lugar, portanto, no interior dos conflitos que emergem em torno de problemas que incidem heterogeneamente sobre os interesses de cada um dos atores envolvidos, são dispostos de maneiras distintas e suscitam diferentes respostas de cada uma das partes. O processo de formação de regimes não se reduz, portanto à perspectiva da resolução de problemas comuns (problem solving) em um contexto de anarquia. Ao contrário, trata-se de um momento que forja instâncias de debate nas quais a própria disposição dos termos do problema se transforma em objeto de conflito. Assim, a formação de regimes revela-se ao mesmo tempo como processo de construção de problemas comuns e, da instância para sua resolução. Trata-se, portanto, de um processo multilateral que indaga acerca dos fundamentos sociais e políticos da ordem internacional uma vez que faz confrontar valores, interesses e, finalmente o processo de institucionalização das Relações internacionais (Woods, 1996).

Analicamente, o processo de formação de regimes pode ser desagregado em torno de três grandes momentos: (1) formulação da agenda; (2) negociação; e, (3) operacionalização (BREITMEIR, 1997). No que concerne ao problema em tela, a construção do meio ambiente como problema de política internacional e sua formulação como elemento constitutivo da ordem internacional, supõe, portanto, um momento de disputa acerca dos termos com os quais será formulado. Tal disputa tem lugar entre distintas percepções acerca da natureza do problema, de suas implicações políticas e, finalmente dos possíveis arranjos institucionais para sua solução (IRWIN, 2001:17).

Com efeito, a realização da UNCED no Rio de Janeiro assinalou o reconhecimento da interdependência dos problemas ambientais e a conseqüente necessidade do estabelecimento de diretrizes políticas internacionais para o meio ambiente. *The Rio Declaration signed at UNCED constituted a formal recognition by 110 heads of state of humanity's conscious engagement in an effort to manage its interaction with the global environment* (Clark at all, 2001).

Global environmental management é um conceito utilizado pelos autores da obra acima citada que visa apreender a interface entre idéias e ações no processo de definição do problema e articulação de objetivos para o desenho e a implementação de políticas e outras respostas aos desafios ambientais. Pretende, principalmente, expressar as interações humanas com o ambiente global. A compreensão quanto ao globalismo ambiental é bastante recente e envolve o entendimento de que as ações humanas geram alterações ambientais e riscos que podem atingir formas diversas de vida no nível local, regional e global. Em função disso, coloca-se a necessidade de se discutir tanto o grau de influência que as ações humanas exercem sobre o ambiente e seu equilíbrio, as atividades cujos impactos são mais fortes e de conseqüências negativas mais duradouras e de difícil superação, bem como as políticas que visam disciplinar interações que, sabidamente, trazem risco para a saúde humana e ambiental.

O reconhecimento de que as questões ambientais são marcadas por acentuada interdependência, não deve conduzir à conclusão acerca da harmonia de interesses em torno do princípio da sustentabilidade ambiental. Ao contrário, o termo cooperação quer explicitar um processo decisório baseado na negociação cujo resultado seria um jogo de soma não zero. Nesse jogo, embora os pay-offs estabelecidos possam ainda preservar graus

de assimetria entre os atores, nenhum ator arca com todo o ônus da cooperação e nenhum ator controla cotas de benefícios extremamente mais vantajosas do que os demais. Isto quer sugerir que, embora fundamentados no cálculo custo/benefício, os atores podem adotar a cooperação como estratégia se a distribuição dos custos/benefícios encontram alguma fórmula aceitável para todos. O estudo do problema dos resíduos perigosos, que se propõe a seguir parece corroborar esta hipótese.

A Cooperação Internacional e o Problema dos Resíduos Perigosos

Resíduos perigosos são subprodutos de diversas atividades, os quais tiveram aumentado os custos de sua eliminação, em função de medidas mais rigorosas de proteção ambiental em vários países, principalmente nos mais industrializados. Embora esses rejeitos possam ser gerados através de diversas atividades, o impacto maior é proveniente da atividade econômica, e sua geração está relacionada ao uso de certos insumos produtivos e de tecnologias não adequadas à perspectiva do desenvolvimento sustentável. O transporte, armazenamento e manejo desses resíduos constituem um problema ambiental de extrema importância, em função dos riscos que representam para a saúde humana e ambiental, bem como da amplitude das medidas que visam à sua regulação⁵.

Estima-se que 300 a 500 toneladas de resíduos perigosos sejam produzidos anualmente no planeta (Porter, Brown & Chasek, 2000), gerados, principalmente nas economias mais desenvolvidas. Em função disso, tornou-se necessário implantar legislação doméstica rigorosa para o controle desses resíduos. De fato, no início da década de 1970 iniciam-se, nos países desenvolvidos, intensos debates que conduziram, ao final do período, à construção de um aparato normativo com vistas à regulação do transporte, armazenamento e manejo de resíduos perigosos. Em 1976 é criado nos Estados Unidos o *Resource Conservation and Recovery act*; instrumento regulatório que exigia a classificação e o controle do destino dos resíduos perigosos outorgando ao produtor a responsabilidade financeira sobre os efeitos danosos gerados pelo material que produzisse, sem restrições de tempo. O mesmo processo pode ser observado na Europa Ocidental, onde países como Alemanha e Holanda adotaram legislação similar. Do ponto de vista dos

⁵ Informações capturadas de <http://www.basel.int/pub/basics.html>, em 03/09/2003.

produtores de materiais potencialmente perigosos, o custo de transporte, armazenamento e manejo dos resíduos elevou-se nos Estados Unidos de U\$ 15 em 1980 para U\$ 250 por tonelada de resíduos em 1989 (Bunn e Blaney, 1997). Sob a perspectiva dos compradores de resíduos, tal legislação oferecia uma oportunidade extremamente atraente, especialmente no que concerne à importação dos resíduos produzidos além de suas fronteiras nacionais. Para países africanos a possibilidade de importação de resíduos perigosos significava a oportunidade de duplicar o orçamento anual; contudo, criava-se também um mercado nos países desenvolvidos – em fins da década de 1980 a empresa canadense Stablex (especializada em manejo de resíduos perigosos) oferecia segurança financeira aos seus parceiros norte-americanos: *once your industrial waste has been accepted by the Stablex facility for treatment, its safe disposal ceases to be your problem* (idem, p. 8).

A expansão dos mecanismos regulatórios domésticos conduziu as empresas à busca de alternativas mais baratas para o descarte desses rejeitos e uma alternativa adotada para isto foi, assim, o transporte, através das fronteiras, para países onde as regras fossem menos rigorosas. A intensificação do transporte transfronteiriço ilícito de resíduos perigosos e os riscos envolvidos na falta de controle da atividade levaram a que iniciativas fossem tomadas no sentido de inibir o tráfico e regulamentar seu transporte, armazenamento e manejo.

O processo de negociação de um regime internacional de controle da atividade teve início em 1987, quando o Programa Ambiental das Nações Unidas, UNEP, organizou um grupo de trabalho para negociar uma convenção global para o controle do comércio internacional de resíduos perigosos (Porter, Brown & Chasek, 2000). Durante o trabalho desse grupo, fortes contradições surgiram entre a África e países industrializados. Os países exportadores desses resíduos queriam, então, uma convenção que os permitisse o comércio e que exigisse de que países importadores fossem notificados e concordassem com as regras, o que ficou conhecido como “regime informado pelo consentimento”.

A regulamentação do comércio de rejeitos perigosos começa a tomar corpo através da Convenção de Basileia, firmada em encontro realizado em março de 1989, que estabeleceu um regime internacional de controle e cooperação cujo objetivo é incentivar a minimização da geração de resíduos perigosos e reduzir o movimento transfronteiriço desses resíduos. A referida Convenção é o único tratado internacional que pretende

monitorar o impacto ambiental das operações de depósito, recuperação e reciclagem que se seguem ao movimento transfronteiriço de resíduos perigosos ⁶.

O Cap. 20 da Agenda 21, “Manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos”, reporta-se às diretrizes da Convenção de Basileia e exige que se tomem providências quanto ao controle efetivo da geração, do armazenamento, do tratamento, da reciclagem e reutilização, do transporte, da recuperação e do depósito dos resíduos perigosos. Reconhecem os formuladores da Agenda 21 que esses objetivos requerem cooperação e participação ativa da comunidade internacional, dos governos e da indústria.

Durante a primeira década de existência da Convenção de Basileia, 1989/1999, a principal preocupação foi a de controlar os movimentos transfronteiriços e o desenvolvimento de um conjunto de critérios para o manejo ambientalmente saudável de resíduos perigosos. Foram desenvolvidas algumas formas de controle, baseadas na notificação escrita do tipo de rejeito, do registro dos responsáveis pelo transporte, do destino e das condições de armazenagem e manejo. A década 2000/2010 está sendo dedicada à criação de estruturas capazes de produzir condições de *enforcement* quanto aos compromissos acordados e à diminuição da geração desse tipo de resíduo, tanto no que diz respeito à quantidade gerada quanto à amplitude do risco que geram. Para isto, há o incentivo à geração de tecnologias limpas, redução da movimentação territorial dos rejeitos, prevenção e monitoramento do tráfico ilegal, transferência de tecnologia adequada à diminuição da geração de resíduos perigosos, sua armazenagem e manejo adequados, dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. Sugere-se que essas medidas criariam condições gradativas para a internalização de externalidades negativas. Essa internalização seria pensada em duas perspectivas: quanto ao armazenamento, manejo e monitoramento do rejeito no local onde é produzido e quanto à mudança da base tecnológica, com a adoção de tecnologias limpas.

A discussão sobre as condições necessárias à produção do comportamento cooperativo por parte de atores racionais é tema que tem ocupado muitos cientistas políticos e teóricos das relações internacionais. Entende-se que obter cooperação é condição necessária e indispensável para a realização do bem público.

⁶. Capturado de <http://www.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/temas/ma001.htm> em 02/09/2003.

Consideram-se bens públicos aqueles bens que geram vantagens indivisíveis em benefício de todos, nada subtraindo o gozo de um indivíduo ao gozo dos demais (BOBBIO et al, 1992: 107). O neo-contratualismo, ao deduzir do contrato social uma noção de justiça como bem comum, admite que este consiste na reformulação das regras do jogo no sentido de promover a ação cooperativa que maximize, além do interesse individual, o bem coletivo. Segundo Kaul, Grunberg e Stern (1999), bens públicos produzem benefícios que não podem ser adquiridos por um comprador, e quando são providos beneficiam a todos gratuitamente. Meio ambiente não contaminado pode ser considerado um bem público. A solução dos dilemas da ação coletiva é imprescindível para o aporte de bens dessa natureza, uma vez que a sua produção exige a possibilidade de coordenação de interesses diversos e conflitantes, no sentido de superar conseqüências conhecidas como “tragédia dos comuns” (Hardin, 1969) e assegurar a realização de condições favoráveis à preservação do bem público.

No âmbito doméstico, a Teoria de Jogos e a Teoria da *Public Choice* têm encontrado soluções para os dilemas da cooperação imputando ao Estado um papel regulador. Ao produzir regulação doméstica, o Estado tem poderes para implantar um conjunto de medidas que beneficiem os cooperadores e punam os desertores; ou criar instituições que resolvam os problemas de coordenação integrando aos órgãos decisores representação de interesses setoriais.

No âmbito internacional, a orientação racionalista atribui a tarefa de regulação e coordenação às instituições internacionais, notadamente, como se viu, aos regimes internacionais. Nesse contexto, instituições internacionais, em geral, e regimes, em particular ⁷, produzem impactos sobre o comportamento dos estados uma vez que, (1) permitem o fluxo de informações, criando oportunidades para a negociação; (2) produzem o monitoramento do comportamento dos estados, inibindo a ação de *free-riders*; e, (3) afiançam a solidez dos acordos internacionais fazendo convergir as expectativas dos atores (cf Suhr, 1997, p.106). Apesar da ocorrência de transporte transfronteiriço de resíduos

⁷ Segundo Keohane, é possível discernir três tipos de instituições internacionais: organizações intergovernamentais formais – dotadas de propósito específico e estruturada em torno de burocracias cujo mandato funda-se em acordos específicos –, regimes internacionais e, finalmente, convenções informais – geradas pela dinâmica social que informa, através de usos e costumes o entendimento que os atores constroem uns dos outros (Keohane, 1989)

perigosos entre países desenvolvidos, é possível observar que, ao longo das décadas de 1970 e 1980, estabeleceu-se um trânsito significativo destes resíduos no eixo norte-sul (cf. O'Neill, 1999). Este eixo de transporte físico de resíduos perigosos tem correspondência na principal clivagem política que caracterizou as negociações. De um lado os países da OCDE (Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento) e, de outro, os países pobres e em desenvolvimento reunidos em uma coalizão de não membros da OCDE. O processo de negociação que se inicia em 1987, através da adoção pela UNEP de um código de conduta para o tratamento de resíduos perigosos, tem três rodadas principais: (1) a Convenção da Basileia, negociada entre 1988 e 1989, que resulta na assinatura por 105 estados nacionais e pela então Comunidade Européia de um conjunto de compromissos que estabelecia, como se viu, padrões mínimos para o trânsito de resíduos perigosos; (2) a Segunda Conferência das Partes (COP-2), realizada em Genebra em 1994, responsável pelas decisões de proibir imediatamente o trânsito de resíduos perigosos destinados ao armazenamento final entre países membros da OCDE e países não membros e, proscrever, a partir de 1997, o trânsito norte-sul de resíduos destinados à reciclagem; e, (3) a Terceira Conferência das Partes (COP-3), realizada em Genebra, em 1995, que discute procedimentos de monitoramento e *enforcement* do regime e emenda a Convenção da Basileia nos termos da Segunda Conferência das Partes.

As três rodadas apresentam dois resultados distintos que parecem favorecer ora, um bloco, ora, outro: na primeira rodada, os resultados favorecem, claramente os países da OCDE, uma vez que a Convenção da Basileia oferece a coordenação necessária para o trânsito de resíduos tanto nos eixos norte-norte, quanto norte-sul; na segunda, os resultados parecem favorecer os países não membros da OCDE, uma vez que se decide pela extinção do transporte de resíduos no eixo norte-sul. O processo de negociação do regime internacional de controle do transporte transfronteiriço, armazenamento e manejo de resíduos perigosos termina por conter o trânsito de resíduos entre regiões marcadas por menor assimetria quanto à estrutura de custos impostos pela regulação doméstica, recolocando a necessidade de internalização de externalidades negativas por parte dos atores econômicos.

Do que foi dito até aqui, a questão dos resíduos perigosos apresenta a seguinte situação-problema: (1) a crescente preocupação com o armazenamento e manejo dos

resíduos perigosos no interior das *polei* nacionais, ao longo das décadas de 1970 e 1980, foi responsável pela construção de extensa legislação destinada a assegurar a provisão do bem público meio ambiente, especialmente nas economias centrais. (2) a elevação da estrutura de custos para o armazenamento e manejo dos resíduos perigosos no interior das economias centrais não apenas foi pouco efetiva no que concerne à internalização de externalidades negativas pelas empresas, como gerou um fenômeno conhecido como *race to the bottom*, vale dizer um movimento de exportação das externalidades negativas. Tal fenômeno manifesta-se na busca de parceiros para o comércio de resíduos perigosos: nações cujo marco regulatório para o manejo e armazenamento de resíduos implicava custos menores que aqueles observados nos países de origem. (3) considerando os enunciados (1) e (2), têm-se como situação problema: a solução dos dilemas da ação coletiva pela via da regulação doméstica com vistas à provisão do bem público meio ambiente projeta estes dilemas para o cenário internacional, exigindo dos estados nacionais o engajamento em processos de negociação capazes de assegurar a provisão do bem público meio ambiente em escala global.

Tal provisão requer, contudo, a superação dos dilemas de ação coletiva que orientam a ação de produtores e importadores de resíduos perigosos. O processo de negociação permanece em curso, não oferecendo, até o momento, um ponto de equilíbrio estável. Com efeito, os custos crescentes impostos aos produtores de resíduos perigosos implicam a possibilidade permanente de sua defecção e, portanto, a manutenção de um padrão de conduta orientado pela exportação das externalidades negativas. Nesse sentido, a provisão do bem público meio ambiente em escala global parece requerer a construção 'não apenas de mecanismos regulatórios, como também procedimentos de monitoramento e enforcement que assegurem a observância das regras do jogo no decorrer do tempo e inibam a deserção.

Bibliografia:

- BREITMEIR, Helmut. 'International Organization and the creation of Environmental Regimes'. in: Oran YOUNG. *Global Governance*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- CLARK, William C. at all. *Learning to manage global environmental risks*. Vol. 1. A comparative history of social responses to climate change, ozone depletion and acid rain. Cambridge: MIT Press, 2001.
- CONFERENCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- ELSTER, Jon. 'The market and the forum: three varieties of political theory'. In Elster, Jon; HYLLAND, Aanund. *Foundations of social choice theory*. New York: Cambridge University Press, 1989.
- IRWIN, Rosalind. 'Posing Global Environmental Problems from Conservation to Sustainable Development'. in: Dimitris STEVIS & Valerie ASSETTO. *The International Political Economy of the Environment*. Londres: Lynne Rienner, 2001.
- PORTER, Gareth; BROWN, Janet W.; CHASEK, Pamela S. *Global environmental politics: dilemmas in world politics*. Oxford: Westview Press, 2000.
- HARDIN, Garrett. *The tragedy of the commons*. In Science, Nº 162, 1968. Artigo disponível em: <http://www.dhushara.com/book/multinet/trag.htm>
- KEOHANE, Robert. *After Hegemony*. Princeton, Princeton University Press, 1984.
- _____. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press, 1989.
- KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- LE PRESTE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora Senac, 2000.
- LIST, Martin & RITTBERGER, Volker. 'Regime theory and International Environment Management'. in: Andrew HURRELL e Benedict KINGSBURY *The International Politics of the Environment*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- O'NEILL, Kate. 'Hazardous Waste Disposal'. *Foreign Policy in Focus*. V.4, n.1, 1999.
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SUHR, Michael. 'Robert Keohane – a contemporary classic'. In: Waever, Ole. *The Future of International Relations*. Londres: Routledge, 1997.
- WOODS, Ngaire. 'The uses of theory in the study of International Relations'. In: Ngaire WOODS. *Explaining International Relations since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 1996.