



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

**Fluxos internacionais de resíduos sólidos perigosos:
a relação entre a segurança ambiental brasileira
e a Convenção da Basileia**

JOÃO PESSOA – PB
2012

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

**Fluxos internacionais de resíduos sólidos perigosos:
a relação entre a segurança ambiental brasileira
e a Convenção da Basileia**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez

JOÃO PESSOA – PB
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

R696f Rodrigues, Elze Camila Ferreira.
Fluxos internacionais de resíduos sólidos perigosos: a relação entre a segurança ambiental brasileira e a Convenção da Basileia. / Elze Camila Ferreira Rodrigues. – João Pessoa, 2012. 34f.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações Internacionais, 2011.
“Orientação: Prof^o. Dr. Elias David Morales Martinez, Curso de Relações Internacionais”.

1. Convenção da Basileia. 2 Resíduos Sólidos Perigosos.. 3 Segurança Ambiental. I. Título.

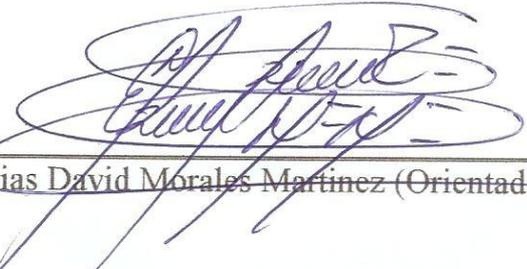
21. ed. CDD 363.7

FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

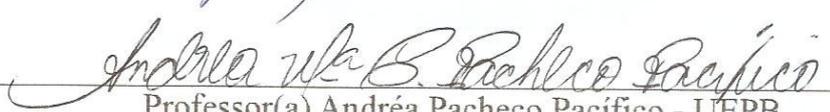
ALUNO(A): ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES
MATRÍCULA: 081525044

***Fluxos Internacionais de Resíduos Sólidos Perigosos:
a Relação entre a Segurança Ambiental Brasileira e a Convenção da Basileia***

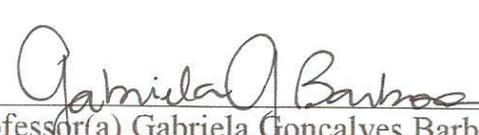
Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.



Professor(a) Elias David Morales Martinez (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Andréa Pacheco Pacífico - UEPB



Professor(a) Gabriela Gonçalves Barbosa - UEPB

João Pessoa, 29 de junho de 2012.

Aos meus pais, Elias e Zelândia, pelo exemplo a ser seguido,
com carinho e gratidão, dedico.

AGRADECIMENTOS

A Deus, cuja ação nunca falhou, mesmo quando vacilei em minha fé.

Aos meus pais, Elias Filho e Zelândia, não só por me terem dado à vida, mas também por preenchê-la de boas oportunidades para minha formação.

Aos meus irmãos, Eduardo e Elis, pelo carinho e dedicação.

Aos meus avós, Alzira e Elias, por terem feito a parte mais tenra de minha vida ainda mais doce.

Aos meus tios, Flávio, Dalva, Mércia e Zuleide, pela presença e ajuda sempre providenciais.

Aos meus primos e sobrinhos, companhias queridas para qualquer caminhada.

À Universidade Estadual da Paraíba e seu corpo de professores, pelo terreno fértil para a produção e propagação de conhecimento. Em especial, ao orientador desta monografia, o Prof. David Morales, por ter acreditado na minha idéia e me acompanhar durante a maior parte de minha graduação e toda a minha pesquisa. E também a Anahi de Castro, que me fez acreditar em anjos da guarda.

À turma 2012.1 (ou 2008.1) de Relações Internacionais, em especial a Maria Olívia e Pedro, pela amizade, companheirismo e as melhores lembranças dos últimos anos; e também a Vinícius, amigo e parceiro de pesquisa.

À Comissão Organizadora do Modelo Universitário de Diplomacia – MUNDI, por tornar essa graduação ainda mais gratificante.

À Dignata – Empresa Júnior de Relações Internacionais, pelas portas abertas.

À equipe do Núcleo de Atração de Investimentos da Paraíba, Brian, Leny, Marcos, Maria e Renata, pela oportunidade de aprendizado e crescimento e, principalmente, pela paciência durante a produção desta monografia.

Aos jornalistas (e jornaleiros) do meu coração, André, Arthur, Cecília, Dmitri, Ellyka, Felipe, Hallita, Maria Lívia, Marta, Paulo, Rebeca e Vanessa, por toda a amizade e amor com que me envolvem, além dos conhecimentos adquiridos pela convivência.

A Alanna, Erick e Luiza, por me acompanharem durante tantos anos.

A todos aqueles que acreditaram em mim e, de alguma maneira, contribuíram para a finalização desta etapa.

Quanto mais profundamente busco as causas da crise ambiental, mais me convengo de que é uma manifestação externa de uma crise interior que, na falta de uma palavra melhor, é espiritual. (Al Gore)

RESUMO

A nova consciência ambiental proveniente da expansão da agenda após a Guerra Fria resultou em novos setores de segurança, entre eles, o setor ambiental. Desde então, os debates sobre o correto gerenciamento do meio ambiente tem ganhado espaço no cenário internacional. A Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito é um regime internacional resultante deste quadro. O tratado foi paulatinamente internalizado pelo Brasil, influenciando seu posicionamento sobre sua segurança ambiental. No entanto, o meio ambiente, no Brasil, está intrinsecamente ligado a questões econômicas. Assim, essa pesquisa se propõe a analisar a relação entre a referida Convenção e o tratamento dado aos resíduos sólidos perigosos pelo Brasil, possibilitando um delineamento do perfil brasileiro de segurança ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Convenção da Basileia. Resíduos Sólidos Perigosos. Segurança Ambiental.

A B S T R A C T

The new environmental point of view derivative from the expansion of the agenda post Cold War resulted in new sectors of security, including the environmental sector. Since then, discussions about the proper management of the environment has gained importance in the international arena. The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal is an international regime resulting from this framework. The treaty was gradually internalized by Brazil, influencing their position about its environmental security. However, the environment in Brazil is intrinsically linked to economic issues. Thus, this research analyzes the relationship between the Convention and the treatment of hazardous solid waste in Brazil, providing an outline of the Brazilian environmental security profile.

KEYWORDS: Basel Convention. Solid hazardous waste. Environmental security.

TABELAS

TABELA 1 –	Comparação entre a Convenção da Basileia e a Lei Nacional de Resíduos Sólidos.....	24
TABELA 2 –	Setores de segurança segundo a Escola de Copenhague.....	39

FIGURA

FIGURA 1 –	Geração de resíduos perigosos.....	21
-------------------	------------------------------------	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. Contextualização do Gerenciamento Ambiental Internacional de Resíduos Sólidos e a Segurança Ambiental no Brasil.....	15
1.1. Os Regimes Internacionais.....	15
1.2 A Convenção da Basileia.....	18
1.3. A Escola de Copenhague.....	21
2. Motivações Comerciais e a Idéia de <i>Pollution Havens</i>.....	26
2.1. A Renovação da Agenda Internacional no Pós-Guerra Fria.....	26
2.2. O Neoliberalismo econômico no fim do século XX e a 3ª Revolução Industrial.....	27
2.3. O que são <i>pollution havens</i> ?.....	30
2.4. O Brasil é um <i>pollution haven</i> ?.....	32
3. Os Efeitos da Importação de Resíduos Sólidos e a Relação Custo-benefício...34	
3.1. A posição brasileira diante dos fluxos transfronteiriços de resíduos sólidos perigosos.....	34
3.2. A política externa ambiental do Brasil.....	36
3.3. O resíduos sólidos perigosos e a segurança ambiental brasileira.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43

INTRODUÇÃO

Na agenda internacional do pós-Guerra Fria, inserem-se com um destaque crescente temas ambientais. Isso não acontece sem uma razão. Em um planeta habitado por uma população em ritmo constante, que recentemente atingiu a marca dos 7 bilhões de seres humanos e que depende de seus recursos naturais para sobreviver, a tendência é que os debates envolvendo temáticas ambientais intensifiquem-se. O embate entre meio ambiente e comércio internacional é uma das tônicas dos estudos sobre o meio ambiente nas Relações Internacionais. Essa temática gera discussões e, sobretudo, dilemas entre os aspectos econômicos, políticos e morais nos âmbitos, doméstico e internacional.

É possível caracterizar como comércio internacional qualquer troca de bens ou serviços que ultrapasse as fronteiras nacionais. Assim, podem-se apontar as mais variadas mercadorias em fluxos de diversas direções. De maneira simultânea, o comércio internacional alimenta e é alimentado pela globalização, ligando o mundo através da atividade comercial bem como ressaltando suas diferenças.

Ao analisar dados sobre o gerenciamento ambiental internacional de resíduos sólidos, pode-se perceber uma forte tendência para um escoamento deste material nos países em desenvolvimento. Esses Estados, em geral “ricos” em recursos naturais, vivem atualmente um dilema entre a necessidade por crescimento econômico e desenvolvimento e a gestão e preservação ambiental. Em busca do crescimento econômico, inserem-se nos mais diversos nichos do comércio internacional, gerando um quadro de desigualdade entre o Norte e o Sul.

A destinação dos resíduos sólidos, como a maioria das questões de cunho ambiental, conta com regimes internacionais que tratam de seu gerenciamento. A principal legislação internacional sobre os movimentos transfronteiriços de resíduos é o regime internacional estabelecido pela Convenção da Basileia, promulgada pela Organização das Nações Unidas em 1989. Segundo a Convenção, a transferência de resíduos perigosos entre os países que a ratificaram fica sujeita a um consentimento prévio – o que significa que estes fluxos não são necessariamente proibidos, podendo receber autorização para sua ocorrência. Não consta, na Convenção da Basileia, uma definição clara que seja capaz de diferenciar aquilo que é “resíduo perigoso” do que seja “lixo” ou “matéria-prima secundária”. Nesta brecha, justificam-se várias atividades comerciais que nem sempre são bem aceitas pela comunidade

internacional ou mesmo no nível individual dentro do Estado. Neste ponto, encaixa-se o embate entre o crescimento econômico e a sustentabilidade socioambiental.

Os fatores domésticos e internacionais delineiam esta situação em que as externalidades negativas da indústria são transferidas para os países em desenvolvimento. Entretanto, não se pode dizer que essa tendência seja de todo negativa para os países receptores. É necessário pesar os acontecimentos diante de seus efeitos no âmbito nacional dos países em desenvolvimento antes de fazer qualquer julgamento.

No relatório do PNUMA de 2002 (UNEP, 2002), uma breve análise dos dados referentes aos fluxos transfronteiriços de resíduos é suficiente para confirmar a tendência entre os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, de serem importadores de lixo. Este fato pode ser justificado por vários fatores que envolvem desde o anseio por crescimento econômico desses países até à herança colonialista, passando pela competição internacional e as permissivas legislações nacionais. Insere-se aí a ideia de *pollution havens*, ou seja, países onde as facilidades para as companhias que mais produzem resíduos perigosos são numerosas e os “limites ambientais” são flexíveis.

Durante a pesquisa de iniciação científica (PIBIC UEPB/CNPq 2010-2011) intitulada “Política Externa do Governo Lula (2002 – 2010) e Processos de Securitização da Amazônia no Pós-Guerra Fria”¹, foi possível constatar que o Brasil, como os demais países em desenvolvimento, encontra-se entre a necessidade de crescimento econômico e a responsabilidade pelas consequências desse crescimento. Essas responsabilidades lhes são atribuídas tanto por atores domésticos quanto internacionais. A dificuldade para falar de desenvolvimento sustentável nestes Estados ocorre por conta da urgência de suas necessidades, inversamente proporcional ao ritmo ideal do crescimento com sustentabilidade. Este dilema é complexo, pois envolve fatores como os interesses governamentais e da elite, a pressão da comunidade internacional, as externalidades que afetam a população em geral, além do destino econômico e político do Estado.

A presente pesquisa visa, através do referencial teórico da Escola da Copenhague e dos Regimes Internacionais, analisando a construção da Convenção de Basileia e sua influência na maneira pela qual são tratados os resíduos sólidos perigosos no Brasil. Além disso, busca contextualizar a movimentação de resíduos sólidos perigosos através de seus

1 Pesquisa integrante da pesquisa “A Emergência do Brasil na Segurança Internacional do XXI: Implicações, Interpretações e Análises Dimensionais à luz da Teoria da Escola de Copenhague” CNPq/UEPB 2010-2011 orientada pelo Prof. Dr. Elias David Morales Martinez.

precedentes históricos. Por meio da justificativa econômica dos *pollution havens*, propõe uma discussão sobre a dinâmica do comércio internacional no período pós-Guerra Fria e da 3ª Revolução Industrial. Por fim, debate o posicionamento brasileiro diante desses fluxos.

O principal objetivo desta pesquisa é, portanto, analisar os reflexos do gerenciamento ambiental internacional de resíduos sólidos para a segurança ambiental brasileira. Para tanto serão debatidas as razões pelas quais o Brasil é grande importador de resíduos sólidos e mapeados os efeitos da importação destes resíduos para a segurança ambiental brasileira. Dessa maneira, a hipótese levantada é de que a importação de resíduos sólidos perigosos tem, de alguma maneira, efeitos sobre a segurança ambiental do Brasil e a elaboração de sua política externa.

No primeiro capítulo, há uma apresentação dos conceitos de Segurança Ambiental segundo a Escola de Copenhague, da Teoria dos Regimes e de dados concernentes aos fluxos transfronteiriços de resíduos sólidos. A segurança do setor ambiental, segundo a Escola de Copenhague, é a mais complexa entre os demais segmentos. O meio-ambiente é fundamental para o bem-estar e manutenção da civilização como conhecemos, uma vez que aí se estabeleceu uma relação de dependência. O segundo capítulo trata das motivações comerciais do fluxo internacional de resíduos sólidos e da ideia de *pollution havens*, através de uma discussão fundamentada teoricamente sobre as razões que levam os países em desenvolvimento e, de maneira específica, o Brasil, a receberem resíduos sólidos perigosos. Por último, o terceiro capítulo consiste em um mapeamento e análise dos efeitos da importação destes resíduos na segurança ambiental brasileira como também em sua política externa.

A realidade atual é de confirmação da direção do fluxo de resíduos sólidos para os países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, fala-se em desenvolvimento pós-sustentável, um questionamento dos paradigmas do conceito de desenvolvimento sustentável. Esta pesquisa, portanto, se propõe a pensar a atualidade da questão proposta, além de sua presença na política dos países em desenvolvimento. O atual dilema entre o cuidado com o meio ambiente e a necessidade de desenvolvimento é temática central na política desses países e preocupa não apenas o governo nacional como também a comunidade internacional. Assim, é necessária uma análise da conjuntura que se apresenta atualmente para que lhe seja endereçado o melhor tratamento.

Com o objetivo de contribuir para uma análise crítica do tema, a presente pesquisa se presta a debater o tratamento designado aos fluxos transfronteiriços de resíduos sólidos perigosos pela comunidade internacional e, em especial, pelo Estado Brasileiro.

CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO DO GERENCIAMENTO AMBIENTAL INTERNACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A SEGURANÇA AMBIENTAL NO BRASIL

Como um início para a discussão, é de utilidade uma apresentação dos principais elementos a moldá-la, como o contexto atual do gerenciamento ambiental internacional de resíduos sólidos e as perspectivas teóricas a se inserirem no debate. Dessa forma, o objetivo deste capítulo é fornecer ao leitor as ferramentas para a melhor compreensão do panorama a ser discutido.

Para a análise da Convenção de Basileia, será apresentada a Teoria dos Regimes Internacionais. O nascimento deste regime e sua efetividade serão questionados com auxílio teórico com a finalidade de esmiuçar seus desdobramentos entre a comunidade internacional, especialmente no referente às políticas públicas brasileiras que tratam da questão ambiental. Já o conjunto de ideias proposto pela Escola de Copenhague servirá de moldura teórica para o debate sobre a segurança ambiental no Brasil a partir da reflexão sobre algumas das medidas tomadas pelo governo brasileiro para o cumprimento de Basileia.

1.1. Os regimes internacionais

O estudo de regimes internacionais nasceu como uma tentativa de fixar um meio termo entre dois focos de análise: o amplo do sistema internacional e o estreito das organizações internacionais. Dentro do clássico embate teórico das Relações Internacionais entre realistas e liberais, existem diferentes perspectivas quanto aos regimes. Serão abordadas a seguir algumas delas.

Para realistas e estruturalistas, os regimes internacionais são instrumentos na busca dos interesses dos Estados. Estes são, como protagonistas do sistema internacional, os verdadeiros determinantes dos resultados da interação internacional. Ou seja, prosseguiriam como atores racionais e egoístas que, por interagirem em um sistema internacional anárquico, se preocupariam primordialmente com sua segurança, procurando ativamente atingir uma posição de proeminência perante os demais. Sendo assim, a preocupação com ganhos relativos da política internacional se torna relevante, uma vez que os Estados procuram maximizar suas posições relativas de poder no sistema com relação aos demais. Isso tornaria

as possibilidades de cooperação e de formação de regimes limitadas e constrangidas pela competição por segurança.

Em contraposição, liberais como James Rosenau (1990) enxergam os regimes como uma variável interveniente no sistema internacional, assim como no poder dos Estados.

De forma simples, a abordagem neoliberal tem tal nome porque se baseia fortemente na teoria microeconômica e é funcional porque o Regime Internacional surgiria para cumprir a tarefa de reduzir as incertezas entre os atores e fazê-los caminhar para resultados “ótimos”. Neste grupo se encaixariam tanto as abordagens de “Teoria dos Jogos” quanto a funcional, cujo melhor exemplo é a obra *After Hegemony*, de Robert Keohane. Já nas abordagens estruturais, ou realistas, o poder é a variável central, uma vez que a sua distribuição entre os atores do sistema internacional influencia fortemente na possibilidade de formação e declínio dos regimes internacionais, como lembram Krasner e Gilpin com a “Teoria da Estabilidade Hegemônica”. (BARROS-PLATIAU, VARELLA & SCHLEICHER, 2004, p. 111-112)

Ao observar os regimes internacionais como mais do que meros instrumentos de política internacional, Krasner (1984, p. 1) os definiu como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, sobre os quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática”². Ou seja, as relações internacionais, ao invés de um jogo de soma zero, são um jogo de soma positiva. Sendo assim, os regimes se constroem sobre a base do interesse bem compreendido dos atores não somente como consequência das ações de um *hegemon*.

O conceito de regime internacional parece bem compreendido na perspectiva liberal porque é a representação da existência, no meio internacional, de interesses comuns entre os Estados e também porque insiste na influência dos arranjos por eles engendrados. Ou seja, quando subscrevem um regime, os Estados estariam contrariando a Teoria Realista. Os regimes são, assim, instituições internacionais que não apenas limitam as atividades dos atores como também – e aí está outra grande contradição ao realismo – amoldam expectativas. As decisões não são mais tomadas de maneira completamente autônoma. Há valores comuns e um preço a se pagar em caso de sua violação. Como no Dilema do Prisioneiro, a cooperação entre os atores seria o caminho para a minimização dos prejuízos.

Utilizando-se de um enfoque utilitarista dentro da abordagem liberal, poder-se-ia, ainda, dizer que

Haverá cooperação quando os atores, que procuram maximizar sua utilidade, chegarem a um acordo sobre o conteúdo dos arranjos institucionais mutuamente vantajosos, cada vez que exista uma zona de acordo distinta (zona de contrato). A cooperação não é fruto da coação, mas de benefícios esperados. Ela não é imposta

2 Tradução livre da autora.

por um único Estado ou por um pequeno número de Estados dominantes, mas compromete numerosos Estados. (LE PRESTRE, 2005, p. 305)

Uma vez que os Estados não são mais os únicos atores no meio internacional, é possível, segundo Rosenau (1990), considerar os indivíduos como agentes implicantes nos rumos dos eventos. No entanto, é necessário salientar que o que gera tais mudanças não é o indivíduo por si só e sim as relações em que está imerso. Essa perspectiva está contextualizada entre as mudanças ocorridas no fim do século XX, geradas por: a) distâncias encurtadas através de avanços tecnológicos; b) a emergência de novos assuntos, tais como a poluição atmosférica, terrorismo, tráfico de drogas – advindos, muitas vezes, dessas novas tecnologias como também da maior interdependência internacional; c) incapacidades crescentes dos governos nacionais de sanar as principais questões de suas agendas pois seus poderes estão cada vez mais limitados; d) uma descentralização de macro-sistemas e seu desmembramento e e) um maior *feedback* das consequências das dinâmicas anteriores sobre as habilidades e orientações dos indivíduos, que são os componentes das coletividades (inclusive os Estados) que lidam com as questões de interdependência e novas tecnologias (INOUE, 2007, p. 77-78).

O que pode ser aferido, portanto, é que, os indivíduos são atores sim, mas, para tanto, devem estar imersos em redes de relações transnacionais cujos vínculos são construídos a partir de valores e conhecimentos comuns. Para Rosenau (1990) existem oito atores compostos por indivíduos na política mundial. No nível macro, há os Estados, os grupos subordinados à autoridade do Estado, as organizações transnacionais, os movimentos sociais e o público em geral. No nível micro, encontram-se as macro-coletividades (como os “cidadãos” ou os “membros” de uma organização), seus líderes e os atores privados – aqueles que, engajados na política mundial, são capazes de desenvolver ações independentes que gerarão consequências para o curso dos eventos. Esses indivíduos influenciam o mundo de forma direta, sem passar pela via do Estado.

Desse modo, indivíduos podem estabelecer redes de relações transnacionais baseadas em valores e/ou conhecimento compartilhados e em empreendimentos políticos comuns, influenciando, assim, os eventos da política mundial e mais especificamente a formação de regimes. Vale destacar que redes também podem se estabelecer com base em interesses de mercado, ou ainda, em interesses escusos, como é o caso das redes terroristas ou do narcotráfico. (INOUE, 2007, p. 81)

Encadeada com a perspectiva de Rosenau de indivíduos como atores internacionais estão os conceitos de Keck e Sikkink (1998) para redes transnacionais e o de Peter Haas (1994) para comunidades epistêmicas. O primeiro se refere às formas de organização capazes

de participar e de moldar novas arenas políticas formadas por atores da sociedade civil, do mercado e do Estado nas quais há um relacionamento sem levar em conta as fronteiras geográficas. Suas bases, portanto, não são territoriais e seus eixos de identidade estão atrelados a *political issues*. Já as comunidades epistêmicas, são redes em que o conhecimento é compartilhado por profissionais com reconhecida especialização e competência em determinado domínio, o que lhes confere autoridade sobre o aquilo que é politicamente relevante naquela área.

Ao relacionar os pensamentos de Rosenau, Keck e Sikkink e Haas, percebemos a importância dos indivíduos na formação dos regimes, inclusive até de sua influência no comportamento dos Estados. A cooperação na arena do meio ambiente se tornou relevante a partir do fim do século XX, porque, enquanto o conhecimento científico produzido pelas comunidades epistêmicas comprovou a necessidade de gerenciamento dos recursos naturais para a manutenção da humanidade e da civilização como conhecemos, as redes transnacionais compartilhavam esse conhecimento e criavam ambientes coletivos para a reivindicação do cumprimento das medidas sugeridas pela comunidade científica. Basileia não foi diferente disto.

A cooperação na área do meio ambiente tem sido direcionada para o estabelecimento e implementação de padrões legais internacionais. Padrões esses que se fazem necessários para definir os princípios de gerenciamento coletivo do ambiente global e para formular regras precisas de processo e de conduta. A Convenção de Basileia é um regime internacional e, como tal, é uma resposta a um problema causado pela interdependência em desenvolvimento no fim do século XX. É, ainda, uma institucionalização da cooperação estabelecida entre os signatários, já que garante padrões de comportamento previsíveis, acesso a informações, regras e procedimentos de tomada de decisão públicos e, finalmente mecanismos de capazes de coibir a ação daqueles que o descumprirem.

1.2. A Convenção da Basileia

A Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito é um regime internacional criado com a finalidade de regulamentar o tráfego transfronteiriço de resíduos perigosos. Reunidos na cidade de Basileia,

Suíça, em março de 1989, representantes de 175 países assinaram o documento de adoção da Convenção.

O acordo entrou em vigor em 1992 com a responsabilidade de evitar os danos que poderiam ser causados pelos fluxos de resíduos perigosos, regulamentando a maneira na qual estes deveriam acontecer. No documento, os seguintes compromissos são contemplados: a necessidade de consentimento prévio, por escrito, por parte dos países importadores dos resíduos autorizados de importação; a adoção de medidas adequadas de minimização da geração de resíduos, levando em consideração aspectos sociais, tecnológicos e econômicos; a administração ambientalmente saudável de resíduos perigosos e seu depósito; a adoção de medidas internas para a implementação da convenção; a possibilidade de movimentação entre Estados - partes e não partes somente mediante acordo de cooperação; a exigência de que o movimento transfronteiriço atenda às normas e padrões internacionais aceitos e reconhecidos para embalagem, etiquetagem e transporte; a permissão para a movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos, desde que os resíduos em questão, sejam necessários como matéria-prima para as indústrias de reciclagem e recuperação no estado de importação.

No documento, define-se como tráfico o transporte entre países sem o consentimento ou notificação ou em conformidade de ambas as partes envolvidas na remoção e gerenciamento do resíduo perigoso. Consideram-se, na Convenção, como tráfico ilegal, movimentos realizados sem notificação com ausência de consentimento, consentimento falsificado ou fora de conformidade com a documentação exigida para que seja liberado o transporte transfronteiriço entre os Estados-parte. As informações da movimentação entre Estados devem sempre ser de conhecimento prévio do Secretariado da Convenção. A Convenção tem atingido seus objetivos em termos de propor uma organização na movimentação de resíduos perigosos e em um crescente intercâmbio de informações e tecnologias, inclusive quanto à redução na geração de resíduos.

O Brasil ratificou esta convenção em 1993, proibindo o comércio internacional de resíduos sólidos sem o prévio consentimento. Neste sentido, todas as políticas públicas brasileiras para o gerenciamento de resíduos sólidos deverão carregar os princípios de segurança ambiental e serem acompanhadas do que foi firmado na Convenção. Mesmo assim, desde 1989 o Governo Brasileiro já apontava ressalvas em sua adesão ao tratado, já que encontrou ali deficiências como a falta de uma cobrança mais rigorosa sobre o movimento de resíduos sólidos perigosos e um compromisso dos Estados envolvidos na exportação desses resíduos com sua gestão ambientalmente saudável. Por conta desta incompletude, o Brasil

considerou a Convenção apenas o primeiro passo de seus propósitos de proteção à saúde humana e ao meio ambiente contra os efeitos das movimentações de resíduos perigosos (VEIGA & VEIGA, 2005).

Além dos problemas apontados pelo Brasil, há o obstáculo da baixa confiabilidade da base de dados presentes na Convenção. Falta clareza na definição do conceito de resíduos perigosos, deixando margem para que os países signatários adotem classificações diversas, o que impossibilita alguma compensação entre eles. Basileia cai, então, na clássica contradição dos regimes internacionais: falha nos mecanismos de coerção para aqueles que violam seus valores comuns.

Uma vez que a definição de resíduo perigoso na Convenção não é satisfatória, o regime deixa uma lacuna em um item fundamental para seu funcionamento ideal. Há um valor de grande importância que não está sendo compartilhado, fazendo com que as expectativas dos atores não sejam convergentes. Isso gera insegurança e impossibilita a cooperação em seu perfeito funcionamento. Mesmo com o interesse comum de impedir o tráfico de resíduos, não há acordo quanto ao que é perigoso. Os 152 Estados signatários são diferentes entre si e, portanto, entre seus interesses e realidades com as quais lidarem. Ainda não há um objetivo forte o suficiente para abrangê-los todos em prol da causa proposta pela Convenção. Por este mesmo motivo, sua absorção pelos governos locais é paulatina e não tem caráter emergencial.

Enquanto as punições impostas àqueles que descumprirem a Convenção forem menos dispendiosas que a própria contravenção, não se pode prever o comportamento dos Estados signatários. Entra aqui a justificativa econômica do custo-benefício do comércio de resíduos perigosos. A maior parte desse tipo de resíduos é produzida em países considerados desenvolvidos, como demonstrado na figura abaixo. São esses os países com montante de produção suficiente para a exportação. Embora com embasamento, isso é uma suposição, já que são raros os dados oficiais sobre os números de exportação de resíduos perigosos. Infere-se, portanto, que o destino desses resíduos seja países em desenvolvimento e em fase anterior de industrialização. Do ponto de vista do exportador, a teoria da maximização da eficiência econômica induziria a uma busca de formas mais eficientes de tratar/dispor os resíduos sólidos perigosos, tais como desviar essas atividades para locais de menor custo operacional.

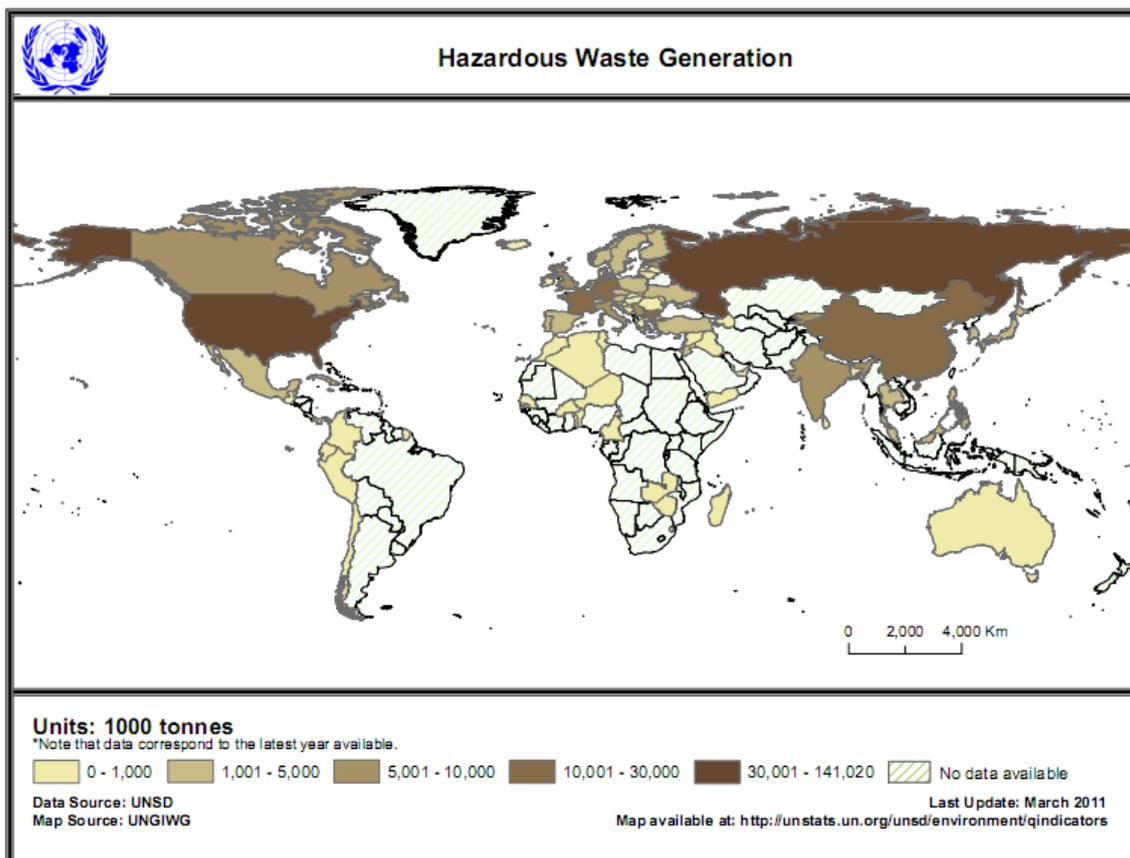


Figura 1: Geração de resíduos perigosos

Fonte: Disponível em <http://unstats.un.org/unsd/environment/hazardous.htm>. Acesso em 14/06/2012.

Contudo, a existência de forças econômicas e políticas desiguais poderia agravar situações de injustiça social e/ou ambiental. Por isso, pode-se afirmar que essa lógica econômica não implicaria, na maioria das vezes, eficiência socioambiental. É importante salientar ainda que a movimentação dos resíduos perigosos depende do consentimento prévio dos governos, o que submete sua ocorrência ao interesse nacional.

1.3. A Escola de Copenhague

As ideias difundidas pela Escola de Copenhague são fundamentais para a visão a ser mantida nesta pesquisa sobre os fluxos internacionais de resíduos sólidos. Esta corrente de pensamento surgiu em meio à renovação na agenda de segurança emergente no fim da Guerra Fria³. Em 1985 foi fundado o *Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)*, que hoje é referência nos estudos de segurança. A grande característica dessa escola é enxergar a

³ A valorização de questões não-materiais, como cultura e identidade, ocorrida no pós-Guerra Fria recebeu na Europa o incremento da ideia internacionalista de paz vigente no momento no continente.

segurança como um conceito mais abrangente do que acontecia durante a Guerra Fria, acrescentando, aos estudos militares, as áreas política, econômica, ambiental e societal. Ou seja, a segurança passaria a incluir também a emancipação humana e não se preocuparia apenas com uma ameaça ostensivamente bélica.

A grande contribuição de teóricos integrantes do COPRI, é o conceito de securitização. Este conceito diz que não é possível medir a segurança de modo objetivo exceto em casos de ameaça inequívoca e imediata. A hostilidade é uma construção social, implicando que uma questão precisa ser estabelecida socialmente, através de práticas intersubjetivas, para que seja considerada digna de políticas que envolvam o uso da força para a coerção.

A securitização é uma prática intersubjetiva e coletiva através da qual o agente securitizador procura estabelecer socialmente a existência de uma ameaça à sobrevivência de uma unidade (BUZAN, 1998). Para analisar a forma pela qual uma questão pode ser transposta para a esfera da segurança, a Escola de Copenhague utiliza o conceito de ato de fala, ou *speech act*. Esse é um processo comunicativo em que o discurso é tomado como uma forma de ação e, por isso, gera consequências. Isso quer dizer que as palavras que fazem referência à existência de ameaças a uma unidade trazem consigo a demanda por medidas que as contrabalanceiem. No caso de o agente securitizador se encontrar em condições de implementar as medidas demandadas, esse aspecto se reforça. Ao securitizar um tema, passa-se da esfera da política convencional para a da política emergencial – ou “política do pânico” (WAEVER, 1995) –, o que confere, por exemplo, legitimidade ao uso da força.

Para Buzan (1998), a securitização é um ato de fala, ou seja, é um discurso que, por sua vez, é uma forma de ação. Essa visão associa como uma consequência ao discurso a demanda por medidas que contrabalanceiem a ameaça à segurança que por ele pode ter sido gerada. Se o agente securitizador é um representante de Estado, este aspecto se reforça, pois esta é a pessoa que pode ter condições de implementar as medidas demandadas.

Sendo assim, o conceito de segurança é auto-referencial, já que é dependente da sua prática para sua delimitação, mesmo que não exista uma ameaça real. Portanto, a verdadeira definição de securitização é constituída de forma intersubjetiva pelo estabelecimento de uma ameaça (mesmo que em potencial) com relevância para produzir efeitos políticos. Sendo assim, “a securitização pode ser estudada de forma direta; ela não precisa de indicadores. A

maneira de estudar securitização é através do estudo do discurso e das constelações políticas”⁴ (BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998, p. 25).

Pensando a securitização dentro da expansão da agenda de segurança do pós-Guerra Fria, o foco aqui será o meio ambiente, onde temas relevantes da nova agenda internacional nos direcionam para determinados pontos emergentes, pode-se destacar como crucial para essa nova ordem a Segurança Ambiental da Escola de Copenhague. Uma ameaça, externa ou doméstica, aos recursos naturais de um Estado pode ser encarada como motivação para um conflito potencial ou complicador para um conflito pré-existente. O conceito de Segurança Ambiental é controverso, provem da relação entre o homem e os recursos naturais, onde existe um condicionamento mútuo – as conquistas humanas são influenciadas pelas condições ambientais e vice-versa –, o que demonstra a relação de interdependência.

No setor ambiental, a gama de objetos referentes possíveis é muito grande, variando coisas relativamente concretas, tais como a sobrevivência de espécies individuais (tigres, baleias, a humanidade) ou tipos de habitat (florestas tropicais, lagos) para muito mais confuso, em larga escala questões, como a manutenção do clima planetário e biosfera dentro dos seres humanos de banda estreita têm vindo a considerar-se normal durante seus poucos milhares de anos de civilização⁵. (BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998, p. 23)

A incerteza sobre os tipos de ameaças que podem provir do setor ambiental também aumenta a controvérsia entre os acadêmicos. Por enquanto, o cenário é de heterogeneidade, composto desde movimentos sociais até organizações internacionais e organizações não-governamentais envolvidas em um processo de securitização de questões ambientais. Para Buzan, Waever e Wilde (1998), além do próprio meio ambiente, deve ser considerado objeto de referência a preocupação com o risco de perda ⁶dos níveis de civilização alcançados atualmente.

Em suma, a segurança ambiental diz respeito à manutenção do local e da biosfera planetária como o sistema de apoio essencial do qual dependem todos os outros empreendimentos humanos. (BUZAN, 1991, p. 19-20 Apud BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998, p. 76)

O nível sistêmico parece dominante neste setor, já que a maioria dos processos de securitização é resultado da existência de uma comunidade epistêmica internacional que conduz a agenda ambiental. No entanto, o poder político desta comunidade é limitado, o que resulta na necessidade de duas agendas distintas⁷: a agenda científica desta comunidade e a política, que trata-se de como a primeira é aceita como *high politics* pela esfera pública e

⁴ Tradução livre da autora.

⁵ Tradução livre da autora

⁶ Tradução livre da autora

⁷ Apesar de as agendas serem, de certa forma, complementares, a discussão aqui será calcada na face política do tema, já que é esta que trata da construção das preocupações na esfera pública.

corporações transnacionais. Ou seja, mesmo que a preocupação seja global, sua relevância política é decidida em nível local. Processos de securitização em nível global têm resultado em politizações consideráveis, mas não se pode falar em securitização de fato.

A securitização de sucesso ocorre principalmente a nível local, onde os verdadeiros desastres acontecem e os limites de sustentabilidade são ultrapassados. Mas, mesmo assim, não é o ambiente que é securitizado: o conflito ambiental, muitas vezes viaja sob o pretexto de turbulência política ou conflito ético⁸. (BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998, p. 91)

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2010, aprovada pelo presidente Lula em 2 de agosto de 2010, vem para disciplinar a coleta, o destino final e o tratamento de resíduos urbanos, perigosos e industriais, entre outros. O texto da lei estabelece diretrizes para reduzir a geração de lixo e combater a poluição e o desperdício de materiais descartados pelo comércio, pelas residências, pelas indústrias, por empresas e hospitais. No conjunto da proposta da Política Nacional de Resíduos Sólidos são tratadas as questões de compartilhamento de responsabilidades e o estímulo econômico para atividades de reciclagem e destinação apropriada dos resíduos. A Lei institui o princípio de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, abrangendo fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Quanto aos resíduos perigosos	Convenção da Basileia	Lei Nacional de Resíduos Sólidos
Define o que são	Não	Sim
Proíbe o comércio	Não	Proíbe a importação
Presta-se ao gerenciamento ambientalmente correto	Sim	Sim
Prevê punições àqueles que praticarem o tráfico ilícito	Sim	Sim

Tabela 1: Comparação entre a Convenção da Basileia e a Lei Nacional de Resíduos Sólidos

Fonte: BRASIL. **Lei 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.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2 de agosto de 2010, p.2 e UNEP. **Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal.** Disponível em <<http://www.basel.int>>. Acesso em 20/06/2012.

O documento brasileiro em muito é semelhante em seu conteúdo ao que ficou estabelecido anos antes através da Convenção da Basileia, como averiguado através da tabela acima. O que acontece é uma politização do meio ambiente no tocante à ameaça produzida pelos resíduos (perigosos ou não). Assim, através do discurso oficial do governo brasileiro percebe-se, além da influência do regime internacional na produção de políticas domésticas, a

⁸ Tradução livre da autora.

preocupação com a segurança ambiental do país, o que consistiria na defesa de seu patrimônio natural.

Antes de uma abordagem mais profunda sobre a interação entre Basileia e a segurança ambiental no Brasil – o que ocorrerá no terceiro capítulo – é indispensável uma reflexão sobre os antecedentes responsáveis pela construção da atual conjuntura de debates ambientais. Essa reflexão será feita no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2: MOTIVAÇÕES COMERCIAIS E A IDEIA DE *POLLUTION HEAVENS*

Nesta etapa da pesquisa, será delimitado o quadro que levou aos atuais fluxos transfronteiriços de resíduos sólidos perigosos. Para tanto, os antecedentes históricos serão contextualizados: o *status* do sistema internacional na segunda metade do século XX com sua forte veia neoliberal. Também dar-se-á continuidade à análise crítica dos fluxos, com o auxílio do modelo dos *pollution havens*. Por último, a sobreposição desse debate à realidade atual brasileira servirá na busca para o delineamento do perfil do Brasil como um refúgio da poluição ou não.

2.1. A renovação da agenda internacional no pós-Guerra Fria

O fim do século XX foi um contexto de grandes mudanças na agenda internacional. O término da Guerra Fria, em 1989, foi o principal episódio da série de alterações no sistema internacional durante o período. Alterações estas que estão inter-relacionadas entre si no referente à tecnologia, à estrutura da produção e do comércio, aos fluxos financeiros e às relações de poder. Segundo Sato (2000, p. 1):

Neste final de século, a agenda internacional se apresenta muito diferente. A separação entre *high politics* e *low politics* deixou de existir e novos itens passaram a ocupar lugar de destaque: meio ambiente, narcotráfico, as novas bases da competitividade internacional, direitos humanos, conflitos étnico-religiosos, entre outros. Na verdade, as questões relativas à segurança estratégica não deixaram de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado a esses novos temas da agenda internacional.

A intensificação da interdependência entre os Estados que ocorre desde meados do século XX tem com o comércio internacional uma estreita relação de causalidade mútua. Os laços estabelecidos através da economia foram prolongados para outras áreas e vice-versa. A esse prolongamento, dá-se o nome de efeito *spillover*. De acordo com David Mitrany (1946), a cooperação em determinado seguimento facilitaria a criação de confiança para a propagação de parcerias em áreas diversas, criando e fortalecendo o hábito de interação entre os Estados⁹. Como um início, a bipolaridade decorrente da Guerra Fria gerou uma regionalização que fez com que, por razões de segurança, as relações dos países começassem a se estreitar. Essas

⁹ Mitrany tem importante papel no desenvolvimento da perspectiva funcionalista das relações internacionais e das organizações internacionais, em particular a partir de um trabalho intitulado *A Working Peace System* (1946). O funcionalismo se reiterou com a criação, no pós II Guerra Mundial, do sistema de agências da ONU. O autor estabelece pela primeira vez uma conexão clara entre a cooperação funcional e a segurança internacional.

relações inter-blocos motivadas por questões *hard* foi, aos poucos, se estendendo para compreender áreas de características mais *soft*, caracterizando um *spillover*. Com a queda do Muro de Berlim e os sucessivos fins dos embargos motivados pelo conflito, a cooperação encontrou um espaço ainda maior do que o existente inter-blocos.

A partir da década de 1990, a fronteira entre “questões de segurança” e os demais interesses do Estado ficava cada vez mais tênue. A relevância de um Estado passou a depender cada vez mais de outros fatores que não apenas o poderio militar. Isso em um cenário repleto de países em desenvolvimento e em processo de alterações estruturais.

2.2. O Neoliberalismo econômico no fim do século XX e a 3ª Revolução Industrial

O liberalismo é uma ideologia baseada nos ideais de liberdade e igualdade, o que inclui a mais ampla liberdade individual, o constitucionalismo, a democracia, eleições livres e justas, direitos humanos, o capitalismo, o *laissez-faire*, o livre exercício da religião, a independência entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, a livre iniciativa e a concorrência como princípios básicos, capazes de harmonizar os interesses individuais e coletivos e promover o progresso social. Tornou-se uma força poderosa durante o período iluminista, rejeitando vários pressupostos anteriormente fundamentais para a sociedade, como o governo monárquico e absolutista e o direito divino dos reis e dando suporte à Revolução Francesa e às declarações de independência das colônias, inclusive a dos EUA. Essa ideologia foi aplicada a diversas áreas. Assim, há o liberalismo econômico e o liberalismo político¹⁰. (PAIM, 1987)

Na política, liberalismo coloca o direito do indivíduo de seguir a própria determinação, dentro dos limites impostos pelas normas definidas. Como fundamento das relações sociais, defende as liberdades individuais frente ao poder do Estado e prevê oportunidades iguais para todos. Na economia, defende a não-intervenção do Estado por acreditar que a dinâmica de produção, distribuição e consumo de bens é regida por leis que já fazem parte do processo – como a lei da oferta e da procura – que estabelecem o equilíbrio.

O neoliberalismo é uma tendência contemporânea em política e economia que defende liberalizações econômicas, o comércio livre e mercados abertos. Não é tão radical quanto o

10 Para mais informações sobre a história do Liberalismo, consultar PAIM, A. Evolução histórica do Liberalismo. São Paulo: Itatiaia, 1987

liberalismo quanto a não-intervenção do Estado. Segundo essa doutrina econômica, a intervenção estatal sobre a economia deve ser mínima, ocorrendo apenas em setores imprescindíveis no menor grau possível. A ideia é que o mercado e a sociedade capitalistas minimamente regulamentados vão empregar eficiência, crescimento e prosperidade generalizada para todos. É parte essencial do projeto neoliberal uma reestruturação do Estado, visando privatizações em massa, a redução de impostos e tributos sobre o capital e o desmanche do chamado Estado de bem-estar social. Essa vertente do liberalismo originário do século XVIII veio como resposta à recessão da segunda metade do século XX¹¹.

O contexto favorecia a apresentação da doutrina como a melhor forma de situar-se no meio internacional, já que a atuação do Estado na economia falhara na contenção da crise da década de 1970¹². Intensificou-se a relação entre os países tanto no que se refere ao setor produtivo, quanto aos fluxos comerciais e financeiros. Nesse sentido, a desregulamentação dos mercados e a desobstrução do comércio internacional e da entrada de capitais afirmam-se como as diretrizes de políticas que podem garantir a inserção das diferentes nações no novo contexto de globalização. Tudo isso serviu para uma crescente na internacionalização de empresas, gerando o que pode ser chamado de uma reestruturação produtiva.

Ocorre, no período em questão, uma 3ª Revolução Industrial¹³. Tal momento tem como característica principal a flexibilização dos processos produtivos e das formas de organização do trabalho configurada pela descentralização e diminuição das plantas industriais e facilitada pelo uso intensivo das novas tecnologias de informação. Consolidou-se, assim, uma economia global, aquela “(...) com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária” (CASTELLS, 2000), gerada pelo processo de transnacionalização da produção.

Embora o modo capitalista de produção seja caracterizado por sua expansão contínua, sempre tentando superar limites temporais e espaciais, foi apenas no final do século XX que a economia mundial conseguiu tornar-se verdadeiramente global com base na nova infraestrutura, propiciada pelas tecnologias da informação e da comunicação, e com a ajuda decisiva das políticas de desregulamentação e da

11 Para saber mais a respeito do neoliberalismo, consultar FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

12 Também chamada de Crise do Petróleo. Foi deflagrada quando, como um protesto ao apoio estadunidense a Israel durante a Guerra do Yom Kippur, os países árabes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentaram o preço do barril do produto em mais de 300%. Também foram episódios dessa crise e ajudaram a manter o elevado valor do insumo a Revolução Iraniana e a Guerra Irã-Iraque.

13 Nesse caso, considera-se como a 1ª Revolução Industrial aquela iniciada na Inglaterra durante o século XVII quando máquinas movidas pelo vapor da queima do carvão modificarão significativamente a produção de manufaturas como a têxtil. Já a 2ª Revolução Industrial é referente ao período, durante o século XX, em que linhas de montagem propostas, por exemplo, pelo fordismo e pelo taylorismo impulsionaram a indústria metalúrgica.

liberalização postas em prática pelos governos e pelas instituições internacionais. (CASTELLS, 2000, p. 142)

Esse processo de globalização é marcado também pelo surgimento de uma nova consciência ecológica. Essa mudança de posição quanto à administração do meio ambiente tem uma força especial nos chamados países desenvolvidos¹⁴, o que cultivava uma intolerância à produção prejudicial ao meio ambiente. A opinião pública, movida por esta nova consciência, levou a um enrijecimento da legislação ambiental nestes países, dificultando a produção para as corporações ali instaladas.

Enquanto isso, essa mudança de pensamento teve como uma de suas consequências um acirramento na legislação ambiental entre os países em desenvolvimento. As indústrias, então, para baratear sua produção passaram a se transnacionalizar. Considera-se que uma empresa é transnacional quando sua produção é organizada em bases internacionais, ou seja, sem vínculo direto com as fronteiras nacionais, o que é característico da 3ª Revolução Industrial. Essas empresas não têm capital social pertencente a um país em particular e não domina necessariamente o processo de produção por completo. Dessa maneira, é possível que determinado produto tenha suas partes fabricadas em diversas localidades espalhadas pelo mundo para a posterior montagem em uma localidade específica. Sob as circunstâncias de uma economia globalizada, os custos de produção podem ser reduzidos por essa estratégia uma vez que as empresas estão aptas a pesquisar e barganhar sua instalação onde seus custos serão mínimos.

Essa redução nas exigências ambientais acarretou um crescimento na migração (movimentos transfronteiriços) de danos ambientais. Normalmente, este crescimento na migração de resíduos se deu dos países mais ricos para os mais pobres, quer através da instalação de indústrias tipicamente poluidoras ou que demandem grande utilização de recursos naturais, quer por transferência no tratamento e no destino dos resíduos sólidos. (VEIGA & VEIGA, 2005, p. 1)

Como incentivo à transnacionalização, se depararam com um quadro de relaxamento na legislação ambiental dos países menos desenvolvidos, que buscavam atrair investimentos para seu território. Sendo assim, iniciou-se uma migração de danos ambientais partindo dos países mais ricos para os mais pobres.

14 A nomenclatura “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento” é usada aqui por pura convenção visando o melhor entendimento da situação econômica dos Estados dentro do contexto retratado neste momento. Sendo assim, não carrega peso ideológico.

2.3. O que são *pollution havens*?

A atual lógica econômica do comércio internacional de resíduos sólidos gera para os países menos desenvolvidos uma situação favorável ao aumento dos riscos ambientais. Nos países de maior poder econômico, há também maior acesso aos recursos naturais e proporcional rejeição aos riscos provenientes da atividade produtiva. O quadro nos países menos favorecidos economicamente é diferente. Nestes, os custos sócio-ambientais são vistos de forma menos significativa quando comparados com os benefícios econômico-financeiros. Esse cenário reduz os custos legais, o que torna esses países potenciais candidatos aos riscos ambientais rejeitados na ala rica. Uma restrição ambiental poderia causar impactos negativos à economia piores do que os benefícios sócio-ambientais atribuídos à proteção contra atividades poluidoras.

A eficiência econômica é o aspecto central da análise socioeconômica dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, uma vez que nem sempre é acompanhada pela eficiência social e ambiental. Essa análise poderia ser resumida na quantidade de risco ambiental e à saúde humana que um país estaria disposto a correr pela vantagem econômica adicional advinda da importação de determinado resíduo perigoso.

Diante das facilidades criadas, os países periféricos importam mais de 50% do resíduo perigoso produzido no mundo, o que os torna verdadeiros depósitos desse tipo de resíduo. É possível listar as razões para esse quadro baseando-se no contexto econômico descrito anteriormente. (UNEP, 2002)

Os países em desenvolvimento encontraram no nicho da importação dos resíduos sólidos perigosos uma oportunidade de crescimento econômico. As indústrias “banidas” dos países desenvolvidos teriam a capacidade de injetar em suas economias parte das riquezas que antes eram exclusivas dos países desenvolvidos.

A hipótese dos *pollution havens* (ou refúgios de poluição) consiste na ideia de que as indústrias poluidoras se realocarão para jurisdições com regulamentações ambientais menos rígidas. Um "refúgio da poluição" pode surgir se os regulamentos ambientais diferem entre os países, se o capital é móvel, e se as regras comerciais permitem que as empresas a mudar e ainda vender seus produtos aos mesmos clientes. Esse modelo foi introduzido por Brian Copeland e M. Scott Taylor (1994).

Essa hipótese é altamente controversa, tanto para os analistas de comércio quanto para os economistas ambientais. Ele toma como dada uma distribuição desigual da renda mundial e assume que a proteção ambiental é um bem comum. Essas suposições são então utilizadas para gerar previsões sobre padrões de comércio e emissões de poluição de cada país. Na sua forma mais simples, a hipótese afirma que a liberalização do comércio internacional de bens levará produtores de poluentes a afastar-se de países com forte proteção do meio ambiente em direção aos países com proteção frouxa. Se assim for, então o ambiente vai piorar em países com fraca regulamentação (aqueles com renda per capita relativamente baixa) e melhorar em países com regulação apertada (aquelas com renda per capita relativamente elevada). Há então uma previsão do aumento da poluição mundial.

A pesquisa nesta ainda tem enfrentado dois desafios teóricos e empíricos. Uma dificuldade empírica é a suposição de que as diferenças na regulamentação são o principal determinante dos custos de produção relativos e decisões de localização. A literatura empírica tem de lidar com outras motivações que possam vir a ser muito grande em economias reais. Além disso, a hipótese foi originalmente interpretada de forma a aplicar para o problema da poluição causada por produção industrial, e, portanto, tem implicações pouco claras para a utilização dos recursos renováveis ou para a quantidade de poluição de atividades de consumo, tais como a condução de automóveis.

A literatura empírica tem usado dados sobre os fluxos comerciais e dados sobre o investimento direto estrangeiro. Alguns fornecem evidências sobre o tamanho de qualquer "efeito de refúgio da poluição" - a sensibilidade do local firme a regulamentação ambiental - e alguns tentam testar a hipótese de *pollution haven* diretamente através do olhar para as mudanças nas regras comerciais.

A literatura teórica tentou relaxar várias hipóteses no modelo original de Copeland e Taylor, a fim de estendê-lo a responder a outras perguntas. Seu modelo original enfoca as diferenças políticas ambientais entre países ricos e pobres, e, portanto, pressupõe que essas diferenças determinam decisões de localização das empresas em diferentes indústrias. Ele assume que nem os países ricos nem os pobres controlam o comércio com o uso de tarifas ou por uso estratégico da política ambiental.

Contudo, o modelo não atenta para a poluição transfronteiriça e emprega o conceito de um planejador social em cada país, que corrige todas as externalidades da poluição dentro de si mesmo. Assim, essa literatura questiona sobre as implicações de outros efeitos sobre as

decisões sobre a localização de firmas, como políticas simultâneas tarifárias e ambientais, os *lobbies*, a corrupção, ou apenas a simples regra da maioria em uma nação de eleitores heterogêneos.

2.4. O Brasil é um *pollution haven*?

Um pressuposto fundamental do modelo de *pollution haven* é que há uma diferença fundamental entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento no nível de regulamentação ambiental. Aqueles que acreditam que a liberalização do comércio pode ter um efeito positivo sobre o ambiente têm apontado que os custos gerados pela indústria de transformação são geralmente baixos e que, portanto, os fatores ambientais não são relativamente tão determinantes das vantagens comparativas. O Brasil sendo um país parte do Sul em desenvolvimento, poder-se-ia considerá-lo um *pollution haven* como no modelo de Copeland e Taylor?

O período iniciado em meados dos anos 1980 caracterizou-se por uma grande liberalização das economias latino-americanas. Embora tenha ocorrido um número de outros elementos tais como privatização, desregulação financeira, as reformas fiscais e mudanças no mercado de trabalho, a mais rápida e impressionante mudança foi na abertura das economias da região através da liberalização do comércio e das mudanças nas políticas para o investimento estrangeiro direto. O Brasil acompanhou países como Argentina e México nesta tendência.

O espírito desenvolvimentista é característico das políticas públicas brasileiras e não foi diferente no contexto pós-Guerra Fria. O objetivo brasileiro de se igualar aos países desenvolvidos forneceu um bom terreno para a importação de resíduos sólidos perigosos, fosse através da instalação de unidades de indústrias transnacionais, fosse através do comércio transfronteiriço dos dejetos. Essa característica brasileira, aliada à tendência neoliberal predominante à época, dá a tônica da inserção do país no contexto dos fluxos internacionais de resíduos sólidos perigosos.

Na primeira metade dos anos 1990, atendendo os princípios em relevo de maior abertura econômica, a indústria caracterizou-se pelo dinamismo das atividades voltadas para a exportação e pela concorrência crescente de produtos importados. A experiência brasileira está bem mais próxima da visão pessimista dos que associam o aumento dos fluxos de

comércio internacional à degradação de recursos naturais, do que da visão otimista que atribui à abertura comercial a vantagem adicional de melhoria das condições ambientais.

Desde meados da década de 1980, a economia brasileira está enfrentando mudanças estruturais consideráveis. A remoção de instrumentos de proteção a determinados setores e o aumento no comércio internacional (tanto exportações quanto importações) segue os preceitos ditados pelas agências internacionais de desenvolvimento, governos de países desenvolvidos e mesmo pela maioria da comunidade acadêmica. Os setores beneficiados com essas modificações são intensivos em geração de resíduos poluentes, em especial aqueles que se voltam para a exportação. Houve, assim, um aumento do nível médio das emissões de dióxido de carbono (CO₂) desde então no território brasileiro, característico do aumento da industrialização da economia, como é demonstrado pelo relatório sobre o tema publicado pelo Ministério do Meio Ambiente¹⁵.

Há uma associação entre as opções deixadas a países em desenvolvimento, como o Brasil, de aumentar sua participação no comércio internacional e a deterioração de padrões ambientais. Se alternativas não são apresentadas, os países em desenvolvimento acabam forçados a lutar por fluxos de investimento que acabam muitas vezes escondendo uma “migração” de atividades poluentes não mais desejadas pelos países desenvolvidos. Diante dos dados apresentados, pode-se considerar o Brasil um *pollution haven*, já que foi destino da migração de externalidades negativas geradas por indústrias poluidoras uma vez que, em busca de seu desenvolvimento, mostrou-se um bom cenário para investimentos do tipo.

¹⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Estimativas das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa 1994 – 2007**. Brasil, 2009.

CAPÍTULO 3 - OS EFEITOS DA IMPORTAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO

Esse capítulo servirá para entender a inserção brasileira nos fluxos internacionais de resíduos sólidos perigosos. Levando em consideração as visões debatidas sobre os regimes internacionais, como se dá o cumprimento da Convenção de Basileia pelo Estado Brasileiro? O regime é eficiente? Seguindo a busca pelo papel nacional nestes debates e levando em consideração as teorias da Escola de Copenhague, qual é a relação que se dá entre o fluxo transfronteiriço de resíduos sólidos perigosos, a política externa e a segurança ambiental brasileiras?

3.1. A posição brasileira diante dos fluxos transfronteiriços de resíduos sólidos perigosos

Além dos princípios gerais do Direito Público e Administrativo, são observados pelo Direito Ambiental brasileiro na elaboração de normas e políticas de proteção ao meio ambiente os três grandes princípios universais. O primeiro, o da prevenção, presente no artigo 2º da Lei 6.938 de 1981, que trata Política Nacional de Meio Ambiente, estabelece que as medidas preventivas aos danos ambientais sejam prioritárias diante daquelas que visem sua reparação. O segundo, o do poluidor pagador, no artigo 4º da mesma Política, obriga o poluidor a reparar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente. O terceiro, da cooperação, presente no artigo 5 da Constituição Federal Brasileira de 1988, determina que o Estado e a sociedade devem agir juntos para evitar prejuízos ambientais (SADELER, 2009). Sendo assim, é possível afirmar que há no Brasil uma sensibilização para as questões ambientais em matéria de legislação.

A mesma Lei criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente para Resíduos Domiciliares, Industriais Perigosos ou Não (CONAMA) que, posteriormente, viria a ser responsável pela adaptação das exigências da Convenção de Basileia à realidade brasileira. Suas normas devem ser respeitadas como leis federais. Ao aderir à Convenção de Basileia, o governo brasileiro adotou um instrumento que considerava positivo, uma vez que estabelece mecanismos internacionais de controle desses movimentos – baseados no princípio do consentimento prévio e explícito para a importação, exportação e o trânsito de resíduos perigosos –, procura coibir o tráfico ilícito e prevê a intensificação da cooperação

internacional para a gestão adequada desses resíduos. A Convenção foi internalizada na íntegra por meio do decreto nº 875, de 19 de julho de 1993, sendo também regulamentada pelas resoluções CONAMA nº 23, de 12 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as definições e o tratamento a ser dado aos resíduos perigosos, conforme as normas adotadas pela Convenção.

Mesmo com as resoluções do Conselho, é falha a estrutura de fiscalização e de aplicação das normas. Um exemplo da dificuldade brasileira na materialização de Basileia é o caso, de outubro de 2011, da descoberta de um contêiner no porto de pernambucano de Suape carregado com lençóis hospitalares, seringas e luvas de borracha usados vindos dos EUA, um flagrante descumprimento da resolução número 005 do CONAMA, de 5 de agosto de 1993. A carga era acompanhada de uma nota fiscal que indicava tecidos defeituosos destinados a uma empresa no polo têxtil de Santa Cruz do Capibaribe, no mesmo estado. Esse contêiner foi devolvido, mas durante a investigação do caso, descobriu-se que aquela não era uma infração isolada. Em Pernambuco e em estados vizinhos, surgiram diversas peças em que era possível encontrar estampada a logomarca do hospital estadunidense, indicando o reaproveitamento dos lençóis.

Essa também não foi a primeira infração do tipo. Em agosto de 2010, foram interceptadas pela Receita Federal, no porto de Rio Grande, 22 toneladas de resíduos não tratados advindos da República Tcheca e transportados a partir do porto alemão de Hamburgo por uma empresa de Hong Kong. A carga, que constava como aparas de polímeros de etileno, continha embalagens de produtos de limpeza, de fraldas, de alimentos e resíduos de matéria orgânica, dentre outros resíduos contaminados. Um ano antes, agosto de 2009, noticiou-se de aproximadamente duas toneladas de resíduos sólidos não tratados do Reino Unido para o Brasil. Os contêineres, interceptados nos portos de Rio Grande (RS), Caxias do Sul (RS) e Santos (SP), possuíam documentação que identificava as respectivas cargas como polímeros de etileno e resíduos plásticos destinados à reciclagem. Após fiscalização, se verificou tratar de fraldas usadas, pilhas, seringas usadas, lixo doméstico, preservativos, dentre outros resíduos.

Os dois primeiros casos citados do ano de 2010 foram enquadrados na Lei Nacional nº 12.305/2010 de Resíduos Sólidos, que versa sobre o tratamento a ser designado a esse tipo de resíduo, tenha sido ele produzido em território nacional ou não. Ou seja, tanto os resíduos consequentes dos fluxos do comércio quanto os da transnacionalização da produção são tratados pela lei. Segundo o Art. 49 dessa legislação, “é proibida a importação de resíduos

sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação”.

Assim, foi necessária uma modificação na resolução 23/1996 do CONAMA, que dispõe sobre as definições e o tratamento a ser dado aos resíduos perigosos, conforme as normas adotadas pela Convenção. Essa resolução exige do país importador e do país exportador, interessados na movimentação de resíduos, a anuência do IBAMA para a liberação do trânsito de materiais. A Lei Nacional de Resíduos Sólidos é, portanto, mais uma adaptação da legislação ambiental brasileira às medidas contidas na Convenção da Basileia.

3.2. A política externa ambiental do Brasil

Por conta de seu potencial natural, o Brasil possui uma posição *sui generis* no cenário internacional quando em pauta há uma questão como a segurança ambiental. Desde a década de 1970, em foros internacionais, é um dos grandes protagonistas quando o assunto tratado são as questões ambientais – e, por isso mesmo, um dos mais cobrados em relação à conservação e uso de seus recursos naturais. O dilema entre o desenvolvimentismo e o desenvolvimento sustentável é uma característica marcante nas políticas brasileiras – seja externa, seja doméstica (BARROS-PLATIAU, 2005, p. 252).

As políticas públicas brasileiras – inclusive a política externas – são majoritariamente voltadas para o desenvolvimento, tangendo por diversas vezes o ideário desenvolvimentista. Levando em consideração o dilema que por vezes pode se apresentar entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade, o Brasil encontra-se em um paradoxo político. A soberania requerida pelo Brasil ao mundo “desenvolvido” (e, não por acaso, já desprovido de grande parte de suas reservas naturais, principalmente a cobertura verde), implica-lhe uma maior responsabilidade na administração de seu patrimônio natural. Essa soberania condicional sobre os recursos naturais delinearía as políticas brasileiras de uma maneira que poderia prejudicar seu desenvolvimento.

O Brasil, país que, embora não seja hegemônico em matéria de debates ambientais, é de liderança certa nessas ocasiões. O argumento é o papel da sustentabilidade na garantia da soberania, tendo em vista que isso foi tratado e acordado com o restante do mundo interessado

na manutenção das reservas naturais brasileiras. A problemática do bem comum permeia todo o embate internacional a respeito do meio ambiente e pode vir a ser cerne de conflitos.

A política externa brasileira é fortemente baseada na independência nacional, na não-intervenção, na auto-determinação dos povos, igualdade entre os Estados, na resolução pacífica de conflitos e na cooperação entre os povos (BARROS-PLATIAU, 2005), estes princípios são tão fortes que constam na Constituição. Mas esses princípios do direito internacional podem não ser completamente compatíveis com a política e o direito ambientais. Não se pode dizer que o Brasil não tem soberania sobre seus recursos naturais, mas esse conceito de soberania sofreu uma revisão a partir dos anos 1970, sendo fortalecido pelos países em desenvolvimento como uma forma de evitar interferências de ações coletivas decorrentes da crescente politização das questões ambientais. Como consequência dessa soberania, os Estados se viram diante de novas responsabilidades.

Significa que novos limites à soberania foram reconhecidos, como a obrigação de não causar danos ambientais a seus vizinhos ou a territórios fora de sua jurisdição, o dever de informar e o dever de cooperar. (BARROS-PLATIAU, 2005, p. 269)

.....

É igualmente importante o reconhecimento por parte dos soberanos, de que ser soberano também implica ser responsável, isto é, fazer uso racional dos recursos naturais em nome do desenvolvimento sustentável. Além disso, a maior parte dos operadores de direito já reconhecem a responsabilidade do Estado, ou seja, o Estado soberano responderá por atos internacionais perante tribunais. Em suma este é um dos princípios centrais da política externa brasileira, haja vista as fortes pressões internacionais que o País sofre (...). (BARROS-PLATIAU, 2005, p. 269)

A soberania associada à responsabilidade também é parte da política externa brasileira, que já vê o Estado como passível de ter que dar respostas sobre seus atos internacionais perante tribunais.

3.3. O resíduo sólido perigoso e a segurança ambiental brasileira

A Política Nacional de Resíduos Sólidos veio à luz com bastante atraso, especialmente quando se consideram as políticas desenvolvimentistas do governo brasileiro – que implicam necessariamente em aumento de consumo de recursos naturais e produção de resíduos. Destacando-se, na Política a previsão de responsabilidade compartilhada entre fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes com vistas a reforçar a utilização dos instrumentos de gestão adequada criados pela lei e a proibição de importação não só de

resíduos perigosos, mas também daqueles cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação, pode-se considerar a PNRS como o primeiro posicionamento consistente sobre os resíduos sólidos.

A política poderia ser a solução para o problema da importação irregular de resíduos, sendo apenas necessário que sua regulamentação não chegue com tanto atraso quanto o da lei que a aprovou. Entretanto, mesmo que isso ocorra, enquanto as medidas do poder fiscalizador tiverem baixo nível de eficiência, o Brasil permanecerá sendo um *pollution haven*. É necessário, portanto, o estabelecimento deste problema como um dos seus pontos focais do Governo nas ações domésticas e também no plano da cooperação internacional.

A Convenção da Basileia é instrumento hábil para combater o problema da movimentação internacional de resíduos sólidos perigosos e domésticos. Entretanto, concomitantemente, são necessárias medidas adequadas e eficazes no plano interno do Brasil. A segurança do setor ambiental, no Brasil, apesar dos esforços do governo federal, ainda é incipiente. A gestão pública dos riscos é realizada de forma desorganizada e as informações a respeito do tema ainda são muito vagas e desconhecidas. Mesmo signatário da Convenção, o Estado Brasileiro precisa lidar com seus interesses desenvolvimentistas para sua internalização ideal. O dilema envolve diversos *stakeholders*, como a comunidade internacional, a iniciativa privada nacional e transnacional, o próprio governo e a sociedade civil. A segurança ambiental para o Brasil precisa atentar para o aproveitamento estratégico das vantagens comparativas de forma a não prejudicar o desenvolvimento do país e também de não descuidar daquilo que foi estabelecido em tratados de preservação ambiental.

Através da ideia de securitização da Escola de Copenhague, enxerga-se nos documentos citados nesta pesquisa, a politização da questão ambiental pelo Brasil. O discurso do Governo Brasileiro politiza a ameaça gerada pelos resíduos. Não há, portanto, um processo de securitização do tema, como proposto pelos teóricos de Copenhague: os fluxos de resíduos, não constituem, para os agentes securitizadores, uma ameaça digna de políticas prioritárias e/ou emergenciais. O tratamento destinado aos fluxos pelo Brasil é o de mais uma questão que, apesar de ser relevante, não é prioritária entre as políticas públicas. Os cuidados com o gerenciamento do meio ambiente, muito mais do que a finalidade do processo de securitização, é um instrumento para garantir uma inserção satisfatória do Brasil na economia internacional. A importância do fenômeno da poluição transfronteiriça

não está no que causa diretamente conflitos violentos, mas no envenenamento das relações políticas, na possibilidade de reforçar uma imagem negativa do outro e das suas intenções e, portanto, de facilitar uma dinâmica de falsas percepções por ocasião de tensões, que possuem outra origem (LE PRESTRE, 2005, p. 420)

Categoria	Objetos de referência	Valores em risco	Origens da ameaça	Formas de ameaça
Segurança nacional	Estados (regimes)	Soberania Integridade territorial	Outros Estados (atores sub-estatais)	Ataques militares
Segurança societal	Nações Grupos sociais	Unidade nacional Identidade	Estados migrantes Culturas	Genocídio Limpeza étnica Discriminação
Segurança humana	Indivíduos Humanidade	Sobrevivência Qualidade de vida	Estado Globalização Mudanças ambientais	Crime Subdesenvolvimento
Segurança ambiental	Ecosistemas Espécies	Sustentabilidade	Humanidade	Poluição Aquecimento global Destruição de habitats naturais

Tabela 2: Setores de segurança segundo a Escola de Copenhague

Fonte: Moller, 2005 *apud* Barbosa e Silva, 2009.

A defesa, através de legislação, do ambiente brasileiro contra os resíduos sólidos perigosos é um instrumento de inserção internacional. Antes de chegar ao objetivo holístico de preservação para sobrevivência da humanidade, a proteção do meio ambiente pelo Brasil passa pelos interesses nacionais.

Uma evolução muito nítida se operou na noção de segurança ambiental: enquanto a concepção tradicional desses laços era pensada em termos de acesso aos recursos militarmente importantes – minerais, madeira, petróleo –, agora existe a preocupação também com o impacto das mudanças ambientais sobre o tecido nacional dos países e sobre a estabilidade nacional. (LE PRESTRE, 2005, p. 411)

A politização da questão ambiental é uma ferramenta para a estabilidade política e econômica do país. Uma evidência de que a segurança ambiental, por si só, é dificilmente observada, pois está constantemente atrelada a outros setores de segurança.

A segurança ambiental do Estado Brasileiro, portanto, é concebida como a proteção das instituições sociais, políticas e econômicas nacionais em face das consequências das mudanças ecológicas. Para chegar a essa conclusão, pode-se utilizar do auxílio da tabela 2, que diferencia os setores da segurança. Essas instituições são pautadas pelo desenvolvimentismo e pelo anseio por crescimento econômico. Logo, a segurança ambiental brasileira está atrelada à estabilidade de sua economia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fim da Guerra Fria trouxe ao sistema internacional mudanças significativas na agenda de debates. O dismantelamento das barreiras impostas pelo sistema bipolar juntamente ao avanço tecnológico – especial, no setor da comunicação – criou um mundo mais fluido. O comércio internacional desse cenário é guiado pela inspiração neoliberal dos países vencedores. Inserida nesse meio está uma crescente preocupação com o meio ambiente, proveniente de uma consciência criada pelos estudos de comunidades epistêmicas e difundida por redes transnacionais turbinadas pela alta velocidade na troca de informações.

Os fluxos internacionais de resíduos sólidos perigosos fazem parte do comércio internacional. Dependendo do tipo de resíduo, este pode se tornar insumo de uma cadeia produtiva. Além disso, a transnacionalização da produção também pode caracterizar um tipo de fluxo, já que está ocorrendo a transferência das externalidades que lhe são referentes. Para atuar como uma regulamentação sobre esse movimento transnacional, foi firmada a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito. O regime, no entanto, é falho porque não carrega um conceito definitivo do que seria um resíduo perigoso, deixando esta definição a critério dos países. Além disso, o comércio desses resíduos fica submetido ao critério nacional, bastando um comum acordo entre as partes para que aconteça. Isso submete a regulamentação desse tipo de comércio aos interesses nacionais. Ou seja, a Convenção encontra problemas no seu mecanismo de coerção.

Apesar de ser uma resposta da comunidade internacional à crescente preocupação com a correta administração do meio ambiente, a Convenção aplicada ao ambiente doméstico dos países em desenvolvimento tem um caráter diferente do proposto. Seu reflexo no Brasil gerou a Lei Nacional de Resíduos Sólidos, que em muito se assemelha ao texto da Convenção. Essa medida legislativa brasileira, no entanto, não altera sua posição de *pollution haven*, já que o país mantém uma estratégia desenvolvimentista em que a preservação ambiental não está nas grandes prioridades.

Legislar sobre o destino o gerenciamento dos resíduos sólidos, em parte significativa, é uma resposta brasileira às expectativas da comunidade internacional por conta de seu patrimônio ambiental. Também é uma reação às mudanças na agenda internacional, que passou a valorizar as questões ambientais. No entanto, os principais interesses do Brasil, como país em desenvolvimento que é, ainda dizem respeito ao crescimento econômico. O

desafio brasileiro está em incluir a administração dos recursos naturais em seu paradigma desenvolvimentista de políticas públicas.

No discurso brasileiro, as questões ambientais estão profundamente ligadas a outras áreas temáticas, como a comercial e a industrial. Há uma transversalidade que praticamente transforma o meio ambiente em moeda de troca e instrumento na balança de poderes internacionais. Essa transversalidade demonstra que não houve até agora um esforço político verdadeiro para integrar as questões ambientais à política de desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável tornou-se o paradigma das políticas ambientais do Estado Brasileiro, como é constatado no discurso em seus documentos oficiais. A conquista pelo Estado Brasileiro de seu “direito ao desenvolvimento” demonstra a prevalência das questões comerciais sobre o meio ambiente nas negociações internacionais.

Apesar da influência da Convenção de Basileia na formulação de políticas públicas ambientais no Brasil, os interesses nacionais prioritários ainda pertencem a âmbitos outros que não a preservação do meio ambiente. Existe uma cessão da soberania brasileira ao assinar o tratado, mas sua significância se dá por valores distintos dos propostos pelo acordo. Não há a afinação pregada por Krasner para o estabelecimento de um regime e essa dificuldade é comum entre os casos de cooperação ambiental: o meio ambiente, por si só, não exerce persuasão suficiente sobre as ações dos Estados.

A internalização da Convenção da Basileia pelo Brasil é um reflexo da ampliação do conceito de segurança ocorrido no fim do século XX. Existe a consciência de que a sobrevivência da humanidade depende também de uma gestão saudável da biosfera. O tráfico ilegal de resíduos sólidos perigosos é caracterizado como uma ameaça de exploração abusiva do habitat natural dos seres humanos. A Lei Nacional de Resíduos Sólidos Perigosos materializa a politização da questão ambiental no âmbito brasileiro. No entanto, a politização do setor ambiental no Brasil não ocorre pela preservação puramente. Como constatado pelos trabalhos da Escola de Copenhague, o meio ambiente está intrinsecamente ligado à economia, ainda por cima quando se fala de um país de caráter fortemente desenvolvimentista como o Brasil. Ou seja, a proteção do meio ambiente e o gerenciamento consciente dos recursos naturais ocorrem também para a satisfação da economia.

O interesse brasileiro na materialização doméstica dos parâmetros da Convenção não se atem apenas à sua segurança ambiental. Na verdade, a manutenção das condições para a sobrevivência da civilização é uma maneira de conservar as instituições necessárias à política desenvolvimentista do país. O crescimento econômico ainda é principal diretriz do comportamento brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Luciana Mendes & SILVA, Carla Pereira. **Segurança Ambiental: entre a perspectiva nacional e humana**. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”. Disponível em <<http://www.unesp.br/santiagodantassp>> Acesso em 21/09/2010.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil – temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2005. Cap. 8, p. 251-277.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo D. & SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 47, v. 2, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei 6.938 de 31 de agosto 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 31 de agosto de 1981, p. 1.

_____. **Lei 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**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2 de agosto de 2010, p.2.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Estimativas das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa 1994 – 2007**. Brasil, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COPELAND, Brian R. & TAYLOR, M. Scott. North-South Trade and the Environment. **The Quaterly Journal of Economics, Oxford University Press**, v. 109, p. 755-787, agosto 1994.

_____. Trade, Growth and the Environment. **Journal of Economic Literature**, v. 42, n. 1, p. 7-71, março 2004.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos Estudos de Segurança Internacional. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro v. 31, n. 3, p. 459-501, setembro/dezembro 2009.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

INOUE, Cristina. **Regime Global de Biodiversidade: o Caso Mamirauá**. Editora UnB, Brasília, 2007. Cap. 3: Discussão Conceitual: Individuos como Atores na Política Mundial, redes e Comunidades Epistêmicas, Regimes Internacionais e Globais. p. 77-95.

JENKINS, Rhys. Has trade liberalization created pollution havens in Latin America? **CEPAL Review**, Santiago, n. 80, p. 81-95. , agosto 2003.

HAAS, Peter M. Intoduction to epistemic communities and International Policy Coordination. **International Organization**, vol. 46, n. 1, p. 1-35, 1994.

KECK, Margaret; SIKKINK, Katryn. **Activist Beyond Borders: Advocacy in Networks in International Politics**. Nova Iorque, Cornell University Press, 1998.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1989

_____. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, Massachusetts Institute of Technology, v. 36, nº 2, p. 185-205, Primavera 1982

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica ambiental**. 2.ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

MITRANY, David. **A working peace system**. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1946.

PAIM, A. **Evolução histórica do Liberalismo**. São Paulo: Itatiaia, 1987.

ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SADELER, N. Os Comentários sobre o Status no Direito Internacional de Três Princípios Ambientais. In BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. (Orgs.) **Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: Uniter, UniCEUB e UnB, 2009. Cap. 3, p.24-87.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 43, n. 1, p. 138-169, 2000.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM. **Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal**. Disponível em <<http://www.basel.int>>. Acesso em 20/06/2012.

_____. **Global Trends in Generation and Transboundary Movements of Hazardous and Other Wastes**. Genebra: UNEP, 2002.

VEIGA, Marcelo Motta & VEIGA, Lilian Bechara Elabras. **Análise socioeconômica dos movimentos transfronteiriços de resíduos sólidos**. 23º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. São Paulo, 2005.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In LIPSCHUTZ, Ronnie. **On Security**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1995. Cap. 3, p. 46-86.