

Prever e Prevenir: Dilemas da Convenção da Basileia¹

José Solla²

“The chemicals to which life is asked to make its adjustment are no longer merely the calcium and silica and copper and all the rest of the minerals washed out of the rocks and carried in rivers to the sea; they are the synthetic creations of man’s inventive mind, brewed in his laboratories, and having no counterparts in nature.”

Rachel Carson, *Silent Spring*, 1962³

*“E não adianta
Vir me detetizar
Pois nem o DDT*

*Pode assim me exterminar
Porque você mata uma*

E vem outra em meu lugar...”

Raul Seixas, *Mosca na Sopa*, 1973⁴

“The economic logic behind dumping a load of toxic waste in the lowest-wage country is impeccable... I’ve always thought that under-populated countries in Africa are vastly underpolluted”.

Lawrence Summers, *Office Memorandum*, Banco Mundial, 1991⁵

Algo estava errado. O que parecia ser, naquela manhã de junho de 2009, em Rio Grande, mais um dia normal no Terminal de Contêineres do segundo mais importante porto do Brasil, tomara uma direção completamente inesperada e inédita. Em meio aos tediosos corredores de pilhas daquelas imensas caixas de metal (Levinson, 2006), um odor fétido provinha de uma delas em particular, de onde escorria uma língua fina de um

1. As opiniões expressadas pelo Autor no presente artigo não representam necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores nem as do Governo brasileiro.

2. Diplomata do Ministério das Relações Exteriores. Atualmente, é Secretário Nacional Adjunto do Comitê Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.

3. Essa obra foi a centelha que ajudou a desencadear o movimento ambientalista mundial. Rachel Louise Carson (1907-1964) dedicou-a ao teólogo e médico alemão Albert Schweitzer (1875-1965), agraciado com o prêmio Nobel da Paz em 1952. Schweitzer acreditava que **“Man has lost the capacity to foresee and to forestall, he will end by destroying the world”**.

4. A música *Mosca na Sopa* integra o primeiro álbum solo do cantor e compositor Raul Seixas (1945-1989), Krig-ha, Bandolo!, lançado em 1973.

5. Lawrence Henry Summers (1954) foi Economista Chefe do Banco Mundial de 1991 a 1993. Em fevereiro de 1992, *The Economist* publicou matéria sobre o “Memorando Summers”, de 12/12/91 (“Let Them Eat Pollution”). Ver http://my.ewb.ca/site_media/static/attachments/group_topics_grouptopic/21389/LetThemEatPollution.pdf.

líquido turvo. Bastante incomum para uma carga de polímeros de etileno destinados à reciclagem.⁶

O desenvolvimento da Química como ciência viu-se acelerado a partir da segunda metade do século XVIII com os estudos do francês Antoine Lavoisier sobre a conservação da matéria e a ordenação sistemática dos elementos químicos, entre outras contribuições fundamentais. Desde então, a Química moderna tem produzido significativos avanços mediante a enunciação de leis, a introdução de conceitos, a defesa de teorias, a demonstração de experimentos, a descoberta de processos e a investigação de hipóteses que expandiram nossa compreensão sobre a matéria e suas interações.

Apoiado em alicerces cada vez mais sólidos, o setor desenvolveu-se e sofisticou-se, formando as bases da indústria que hoje atende às demandas do novo mundo criado após a Revolução Industrial (Aftalion, 2001). No bojo desse progresso, antigos e novos produtos passaram a ser constantemente manufaturados, transportados e comercializados com amparo da indústria química.

Nesse contexto, desde o alvorecer da sociedade industrial

pesquisadores dedicaram-se à busca de aplicações práticas desses novos conhecimentos na proteção de culturas agrícolas. Em 1828, ao sintetizar a uréia, um fertilizante orgânico, a partir de dois elementos inorgânicos, o alemão Friedrich Wöhler derubou a Teoria da Força Vital e fez surgir a Química Orgânica. Em meados desse mesmo profícuo século XIX, a identificação da presença de altos níveis de fósforo e de nitrogênio na matéria orgânica do *guano*, fezes de aves marinhas da costa peruana exportadas como fertilizantes, resultou na sintetização de compostos químicos para atuarem com o mesmo fim. O interesse em proteger a produção agrícola do ataque de fungos, insetos e ervas daninhas levou também ao desenvolvimento de fungicidas, inseticidas e herbicidas, conhecidos, num sentido mais amplo, como pesticidas. As primeiras substâncias para controle de pragas agrícolas usavam arsênico, enxofre, nicotina ou mercúrio em sua composição.

Sintetizado em 1874, o diclorodifeniltricloreto, popularizado como DDT, é um composto organoclorado categorizado hoje como poluente orgânico persistente. Durante a Segunda Guerra

Mundial, foi utilizado em larga escala no controle da malária e do tifo e na prevenção de outras doenças disseminadas por insetos. Os estudos que evidenciaram sua alta eficácia no combate a diversos artrópodes na forma de iscas ou veneno de contato renderam o Prêmio Nobel de Medicina de 1948 ao suíço Paul Hermann Müller.⁷ No banquete real em Estocolmo, Gustaf Hellström, membro da Royal Academy of Sciences, assim saudou o laureado após igualar as virtudes do homem de ciências naturais às de São Francisco de Assis:

“Fortunately you, Dr. Müller, have not carried the Franciscan virtues so far that you would not harm even a fly. After having tested different chemical combinations, you found one which killed, not flies alone, but also many other kinds of vermin, and with that you have made one of the greatest discoveries within the recent history of prophylactic medicine. DDT kills the fly; it kills the mosquito, which spreads malaria; the louse, which spreads typhus; the flea, which spreads the plague; and the sandfly, which spreads tropical diseases”.

A bióloga norte-americana Rachel Carson percebeu que algo estava errado nessa nascente sociedade

6. Ofício no. 069/2009/ALF Rio Grande/Gabinete, de 16/06/09. Nos 40 contêineres retidos pelas autoridades em Rio Grande encontravam-se banheiros químicos, lixo hospitalar, camisinhas, fraldas usadas, seringas, cartelas de remédios e pilhas de bateria, além de material orgânico e insetos, aranhas e larvas vivos, num total de 740 toneladas de carga prensada. As investigações revelaram mais 41 contêineres no Porto de Santos e 8 no porto seco de Caxias do Sul, somando 1.120 toneladas. Os resíduos foram devolvidos ao Reino Unido com apoio do Governo britânico no marco dos compromissos assumidos pelas Partes na Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos

Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, em vigor desde maio de 1992.

7. Ver http://nobelprize.org/nobel_prizes/medicine/laureates/1948/. Paul Hermann Müller (1899-1965) trabalhava para a J. R. Geigy Ltd, empresa suíça fundada em 1758 que viria a ser uma das predecessoras da farmacêutica Novartis International AG. Sua descoberta proporcionou ganhos vultosos a seus empregadores ao encerrar duas décadas de pesquisas de um inseticida eficaz. Após o uso pelos Aliados no controle de insetos vetores, o DDT fez emergir um novo nicho na indústria química orgânica.

industrial ao contabilizar múltiplos casos de contaminação na natureza associados à aplicação indiscriminada de DDT como forma de desinsetização em propriedades agrícolas e jardins domésticos. Longe de se constituírem casos isolados e eventuais, as contaminações de águas, solo e ar resultaram no envenenamento da cadeia alimentar com impacto direto sobre a saúde humana. O principal perpetrador desse desequilíbrio, o *homo industrius praedator*, estava sendo contaminado por sua própria ação exterminadora irrefletida.

O engajamento de Carson foi essencial para o banimento do DDT nos EUA, em 1972, e sua posterior restrição pela Convenção de Estocolmo de Poluentes Orgânicos Persistentes.⁸ Contudo, estão muito longe terminar as controvérsias sobre os produtos químicos. Atualmente, das mais de 100 mil substâncias sintéticas que sustentam nossa vida moderna, tão-somente cerca de 10% delas foram submetidas a testes robustos relativos a seus efeitos

sobre a saúde humana. A cada ano, 500 novas substâncias sintéticas ganham o mercado global. Nesse contexto, a nanotecnologia e a possibilidade de geração de nanoresíduos tóxicos introduzem desafios adicionais àqueles cuja missão consiste em resguardar a saúde humana e o meio ambiente e fortalecer a interdependência dos três pilares do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental.

Utilizadas em processos industriais, muitas dessas substâncias químicas perigosas podem gerar também subprodutos e efluentes tóxicos que se tornam resíduos perigosos por falta de uso comercial economicamente viável. Ademais, no final dessa cadeia produtiva, diária e diuturnamente convivemos sem perceber com produtos impregnados de compostos tóxicos que cumprem funções certas, como retardantes de chamas em travesseiros e computadores portáteis (caso de éteres de difenila polibromados ou PBDEs), ou conferem qualidades desejadas, como a inquebrantabilidade e a transparência em mamadeiras e garrafas de água mineral (caso do bisfenol-A). Ao perder a utilidade, a maior parte desses produtos e embalagens terminam seu ciclo de vida como resíduos com algum potencial de toxicidade. Se queimados, em vez de tratados, geram dioxina, solvente orgânico altamente tóxico, carcinogênico e teratogênico.

Num átimo, a soma dos conhecimentos da Química moderna ajudaram a transformar a vida quo-

tidiana tal como algumas poucas gerações atrás a conheceram. Hoje, as populações humanas podem ter muito mais acesso a comodidades e bem-estar que qualquer dos mais poderosos reis e imperadores de um passado recente. Contudo, estão cada vez mais expostas à possibilidade de contato direto com substâncias letais ou potencialmente perigosas. Ademais, encurtados os tempos e as distâncias, um único planeta tornou-se insuficiente para satisfazer padrões de produção e consumo insustentáveis da sociedade industrial, cujos resíduos urbanos, agrícolas, industriais, hospitalares e afins, independentemente do grau de toxicidade, podem ser acondicionados em caixas de metal e transportados a qualquer recanto do planeta.

Conforme relatórios da Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito⁹, exportaram-se 2% das mais de 300 milhões de toneladas de resíduos gerados globalmente em 2000, desconsiderando-se despejos e tráfico ilegais. Contudo, foram classificados como perigosos 90% dessas exportações, principalmente resíduos de incineração e chumbo e componentes de chumbo para reciclagem.¹⁰

O interesse na movimentação transfronteiriça de resíduos floresceu nos anos 70 devido à adoção nos países desenvolvidos de leis ambientais e de políticas de gestão de resíduos cada vez mais duras e ao fortalecimento da oposição de comunidades locais à

8. Listado no Anexo B da Convenção de Estocolmo de Poluentes Orgânicos Persistentes (2004), que admite fins aceitáveis e isenções específicas, como o combate à malária e à febre amarela. A Lei Nº 11.936, de 14/05/09, proibiu a fabricação, importação, exportação, armazenagem, comercialização e uso do DDT no Brasil.

9. O Governo brasileiro promulgou a Convenção da Basileia pelo Decreto 875, de 19/07/93.

10. PNUMA, Secretariado da Convenção da Basileia e Grid Arendal: Vital Waste Graphics (2004) e Vital Waste Graphics 2 (2006). Disponíveis em: <http://www.grida.no/publications/vg>.

criação de áreas de depósito ou de tratamento de resíduos perigosos em suas vizinhanças. A contínua e crescente geração desses resíduos nas sociedades afluentes dos países centrais passou a implicar custos crescentes para a indústria e seus parceiros comerciais, obrigados a incorporar práticas de responsabilidade social corporativa, como a gestão ambientalmente adequada de resíduos.

Estudo de 1995 (Kummer, 2000) salienta que o custo por tonelada, em 1988, para depósito de resíduos perigosos em países em desenvolvimento variava de US\$ 2,50 a US\$ 50,00 ao passo que, na maioria dos países da OCDE, ia de US\$ 100,00 a US\$ 2.000,00. A incineração de somente uma tonelada de resíduos perigosos no Reino Unido, nesse mesmo ano, custava estratosféricos US\$ 10.000,00. Os movimentos transfronteiriços permitiam externalizar esses custos.¹¹

11. Por analogia, o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos assemelha-se à transferência de unidades fabris mais poluidoras de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, tal como exposto no “Memorando Summers”. Em pleno curso na atualidade, essa estratégia amplia os lucros de empresas transnacionais em busca de legislações nacional e local mais brandas nas áreas ambiental, social e laboral, de concessões e incentivos fiscais e de perspectivas de salários mais baixos, além da exportação da poluição e dos resíduos gerados na produção industrial. Em 1969, a estadunidense Union Carbide construiu no entorno de áreas residenciais de Bophal, Índia, uma fábrica para processar o pesticida Sevin. Em dezembro de 1984, no maior desastre da história da indústria química, cerca de 32 toneladas de gases tóxicos vazaram do complexo, principalmente isocianato de metila, que produz uma morte lenta e brutal.

Dada a lógica funesta dessa estratégia empresarial, já nos anos 80 deram-se numerosos escândalos envolvendo movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, dos quais seguem dois exemplos notórios. Em 1986, Nova Jersey recusou-se a receber da Filadélfia 14 mil toneladas de cinzas de incineradores. A empresa estadunidense encarregada do serviço tentou depositá-las em praia artificial das Bahamas, manobra repelida pelo governo local. O cargueiro liberiano *Khian Sea* navegou então por 16 meses pelo Caribe e pelo Atlântico recebendo recusas em série para sua carga tóxica. Em 1988, começou a descarregá-las nas planícies costeiras de Gonaïves, no Haiti, como se fosse adubo para solo superficial. Alertado do engodo pelo Greenpeace, o governo haitiano tentou interpelar a tripulação, que, antes de zarpar às pressas, já despejara ali 4 mil toneladas desse “adubo”. A saga continuou, levando o *Khian Sea* à costa africana, ao Mediterrâneo e à Ásia. Após passagem pela antiga Iugoslávia, trocou de nome duas vezes (*Felicia* e *Pelicano*) e de bandeira (Honduras), sem êxito, contudo, na tentativa de camuflar-se e a sua carga. Para pôr fim às desventuras, o restante da carga tóxica acabou sendo atirado ao Índico, entre Cingapura e Sri Lanka, em novembro de 1988.

Em 1987, intermediários italianos contrataram microempresário nigeriano para armazenar em Koko, a US\$ 100,00/mês, 18 mil tambores com 4 mil toneladas de “restos de materiais de construção”. Na verdade, a carga

exportada da Itália para a Nigéria continha bifenilas policloradas (PCB), fibras de amianto e dioxinas. Dada a repercussão do caso, o retorno dessa carga tóxica à Itália desencadeou violentos protestos nos três portos encarregados de recebê-la. Benin, Congo, Djibuti, Guiné Bissau, Níger, Serra Leoa, Somália e Zimbábue, entre outros, estiveram envolvidos em negociações similares em troca de quantias altas para suas respectivas realidades, mas extraordinariamente baixas para países desenvolvidos desejosos de externalizar custos.

Alimentada e acelerada pela sequência de escândalos ambientais (Clapp, 2001), a construção possível da Convenção da Basileia como primeiro instrumento jurídico internacional vinculante nessa matéria encerrou-se em março de 1989, com a abertura a assinatura do texto final negociado. A entrada em vigor deu-se em maio de 1992. Dois pilares sustentam-na:

- O controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, com vistas à redução a um mínimo deles, e
- O manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos, com vistas à redução da quantidade de resíduos gerada a um mínimo.

Ainda que às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, a Convenção da Basileia não se mostrou eficiente nem suficiente para suas bases

prevalecerem, a saber, a redução da geração de resíduos, a promoção do tratamento local e o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, sobretudo exportações de países centrais para países periféricos.

Além disso, a Convenção da Basileia carece de provisões suficientes para dar combate real ao tráfico ilegal de resíduos perigosos ou desencorajar transações comerciais que convertem países menos desenvolvidos em aterros sanitários internacionais. Até hoje, muitos movimentos transfronteiriços destinados a países em desenvolvimento continuam sendo dissimulados como operações de reciclagem, doações filantrópicas de equipamentos usados ou de segunda mão, como computadores e celulares, ou cogeração de energia pela incineração de resíduos, expedientes usados sobretudo por países que não ratificaram a Convenção da Basileia ou a “Emenda do Banimento”.¹²

Não era difícil perceber que algo continuava errado. Insatisfeitos com os resultados, os países africanos decidiram negociar um instrumento regional muito mais rigoroso: a Convenção de Bamako sobre o Banimento das Importações na África, o Controle

de Movimentos Transfronteiriços e o Manejo de Resíduos Perigosos dentro da África. Aberta a assinatura em 1991, está vigente sob a égide da União Africana desde 1998, com ratificações de 24 dos 54 países africanos (Tesi, 2000). A falta de recursos e as dificuldades encontradas naquele continente para a implementação de suas disposições tornam-na, todavia, um texto jurídico que revela mais força no seu uso como referência moral em *consideranda* diversas.

Diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, lado a lado com organizações não-governamentais, continuaram aprofundando suas partes a aprofundar seus compromissos após terem superado as dificuldades para conseguir trazer à luz a Convenção da Basileia.¹³ Ainda refletindo as dificuldades do período de negociações, em 1992, a primeira Conferência das Partes (COP-1) aprovou a Decisão I/22, solução de compromisso que requereu aos países desenvolvidos proibir movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e outros resíduos para depósito em países em desenvolvimento, sem prejuízo de operações de reciclagem e recuperação de materiais conduzidas de forma ambientalmente adequada. Em 1994, por meio da Decisão II/12, a COP-2 decidiu banir de imediato

toda exportação de resíduos perigosos dos países da OCDE para depósito em países em desenvolvimento e, até 1998, todas as exportações visando recuperação e reciclagem.

A não incorporação de decisões da Conferência das Partes ao texto da Convenção deu margem ao questionamento sobre seu caráter vinculante. Por isso, no ano seguinte, a COP-3 aprovou a Decisão III/1 (“Emenda do Banimento”), com o objetivo de proibir a exportação de resíduos perigosos das Partes listadas no – que se propõe como – Anexo VII da Convenção (países da OCDE e da União Europeia¹⁴ e Liechtenstein, ampliando o escopo original para alcançar número maior de países desenvolvidos e economias de renda média alta) para as demais Partes, sobretudo no caso dos países em desenvolvimento. Em 1998, a COP-4 endossou a implementação da Decisão III/1, estimulando as Partes a ratificarem a citada Emenda e congelando discussões sobre a revisão do conteúdo e composição do Anexo VII.¹⁵

A reação veio na forma de questionamentos sobre a interpretação legal a ser dada ao artigo 17(5) da Convenção da Basileia a respeito do número de ratificações neces-

12. Esses casos são comuns na África e em alguns países asiáticos. Note-se que um dos contêineres retidos no porto de Santos continha, em meio aos resíduos, tonel com brinquedos usados com pedido de distribuição a crianças pobres do Brasil e recomendação de “lavar antes de usar”.

13. Sobre a parte histórica, ver CLI/2009/4 (Paper 1 – Events leading to adoption of Basel Convention’s Ban Amendment) em <http://www.basel.int/convention/cli/index.html>, página eletrônica que congrega os documentos relativos à Iniciativa Suíço-Indonésia para

Aumentar a Eficácia da Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

14. A União Europeia sucedeu a Comunidade Europeia com a entrada em vigor, em 2009, do Tratado de Lisboa.

15. Decisão IV/7 (“Implementação da Decisão III/1”) e Decisão IV/8 (“Decisão Relativa ao Anexo VII”).

16. Desde então, vem sendo ativamente bloqueada qualquer iniciativa de esclarecimento sobre a entrada em vigor.

sárias para a entrada em vigor de emendas. Desde 1995¹⁶, a “Emenda do Banimento” aguarda definição sobre se os três quartos de ratificações necessárias devem tomar como parâmetro o universo das atuais 176¹⁷ Partes contratantes (132 ratificações necessárias) ou o das 82 que a aprovaram à época (62).

A Emenda soma 69 ratificações e, em princípio, poderia estar vigente. Por um lado, a União Europeia e, à exceção de Malta, seus Estados-membros ratificaram-na, incorporando seus dispositivos na “*European Waste Shipment Regulation*”.¹⁸ Liechtenstein, Noruega e Suíça também internalizaram-na em suas respectivas legislações. Por outro lado, Austrália, Canadá, Japão e Nova Zelândia são ativamente refratários à Emenda.¹⁹ Canadá sustenta *inter alia* que o banimento criaria impactos negativos nos países menos desenvolvidos, retirando-lhes oportunidades de modernizar suas capacidades domésticas de reciclagem. Para Austrália e Nova

Zelândia, o “princípio da proximidade” deveria permitir-lhes recorrer legalmente a soluções regionais no caso de inexistir capacidade de tratamento doméstico ou seu desenvolvimento revelar-se anti-econômico. Japão alega serem seus resíduos oportunidades comerciais para países vizinhos mais pobres. Maior produtor mundial de resíduos, os EUA assinaram, mas não ratificaram a Convenção da Basileia.²⁰ Por fim, critica-se a Emenda por não cobrir casos como o dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos entre países não-Anexo VII, que estariam em franca ascensão.

Dos 33 países da região latino-americana e caribenha, só Bolívia, Equador, Panamá, Paraguai, Santa Lúcia, Trinidad & Tobago e Uruguai ratificaram a “Emenda do Banimento”.²¹ O Brasil ainda não finalizou suas consultas internas. Em 1994, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) proibiu a importação e exportação de resíduos perigosos “*de qualquer espécie, sob qualquer forma e para qual-*

quer fim, inclusive reciclagem”, mas admitiu acolher excepcionalidades se configuradas “*situações imprescindíveis*”.²²

Como o Brasil não dispunha de processos adequados de tratamento e eliminação de resíduos de bifenilas policloradas (PCBs) abriram-se as portas para exportações.²³ De igual modo, mas no sentido inverso, em 1996, o CONAMA autorizou a importação temporária de sucatas de chumbo sob a forma de baterias automotivas usadas para fins de reaproveitamento, a fim de reforçar a oferta interna de chumbo e atender à demanda industrial brasileira.²⁴ À época, a Secretaria da Receita Federal mantinha imposto para importação de minério de chumbo muito mais elevado que o de resíduos. Embora desde 1996 não tenham sido editadas novas exceções, essas duas situações dificultaram os entendimentos internos sobre essa matéria e sobre a ratificação da “Emenda do Banimento” pelo Brasil.

17. Laos e Iraque aderiram à Convenção da Basileia, respectivamente em setembro de 2010 e maio de 2011.

18. Regulamento (CE) No. 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14/06/06, relativo a transferências de resíduos, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, em 12/07/06. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:190:0001:0001:EN:pdf>. Os países nórdicos têm demonstrado grande interesse na entrada em vigor da Decisão III/1 (“Emenda do Banimento”).

19. Coreia do Sul, Israel e México são os demais países OCDE do Anexo VII que, sendo Partes da Convenção, ainda não ratificaram a “Emenda do Banimento”.

20. Das 176 Partes que já assinaram a Convenção da Basileia, Afeganistão (1989), Haiti (1989) e EUA (1990) ainda não a ratificaram.

21. Não a ratificaram México e Chile, admitidos na OCDE em 1994 e 2010, respectivamente.

22. Resolução CONAMA No. 7, de 04/05/94, revogada sucessivamente pelas Resoluções CONAMA No. 37, de 30/12/94, e No. 23, de 12/12/96, que incorporaram disposições e tratamento mais detalhados.

23. Os compostos químicos conhecidos como PCBs (do inglês “polychlorinated biphenyl”) foram banidos pela Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes em 2001. Dadas suas propriedades físico-químicas, eram empregados *inter alia* como fluidos refrigerantes, plastificantes, isolantes e adesivos. A preocupação brasileira com esses resíduos centra-se nos setores usuários de Alocloro 124 (mais conhecido como óleo Ascarel) como dielétrico em capacitores e transformadores.

24. Resolução CONAMA No. 8, de 11/08/96, revogada. A autorização restringiu-se às 9 empresas listadas no Anexo I.

25. Lei 12.305, de 02/08/10, regulamentada pelo Decreto 7.404, de 23/12/10. Como consequência, o Decreto 6.514, de 22/07/08, passou a prever multa de até R\$ 10 milhões por infração. O “Plano Nacional de Resíduos Sólidos” terá vigência por prazo indeterminado e horizonte de vinte anos.



Em 2010, a sanção presidencial da “Política Nacional de Resíduos Sólidos” e sua pronta regulamentação²⁵ alteraram a realidade e a perspectiva internas sobre a Convenção da Basileia e a citada Emenda. Coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos finalizará, em agosto de 2011, a primeira versão do “Plano Nacional de Resíduos Sólidos”, a fim de lançar processo de mobilização e participação social antes da aprovação presidencial.²⁶ Entrementes, o arcabouço jurídico brasileiro já conta com disposição – clara, sucinta e inofensiva – sobre a matéria, que foi informada ao Secretariado da Convenção da Basileia²⁷:

“Art. 49. 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”.

Embora o Conselho Nórdico²⁸ já tentasse produzir avanços por meio de sua iniciativa de assistir países em desenvolvimento a superar dificuldades internas para ratificar a “Emenda do Banimento”, em 2008, Suíça e Indonésia lançaram a Iniciativa para Aumentar a Eficácia da Convenção da Basileia no contexto da declaração da Presidência indonésia da COP-9²⁹ sobre o possível encaminhamento a ser dado à questão da Emenda.

A Iniciativa Suíço-Indonésia define-se como processo informal e dinâmico de intercâmbio de informações e de propostas sobre como “proteger países vulneráveis, sem capacidade de gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos, contra a importação indesejada de resíduos perigosos”. Tendo em vista as dificuldades políticas enfrentadas pela Emenda, a Iniciativa não visou construir consensos nem discutir aspectos legais sobre possíveis interpretações do artigo 17(5) da Convenção da Basileia. Seu produto final consiste em recomendações para adoção pela Conferência das Partes na forma de decisões *omnibus*.

A primeira reunião ocorreu em junho de 2009, em Bali, Indonésia.³⁰ Discutiram-se questões como a dinâmica dos movimentos transfronteiriços nos eixos Norte-Sul e Sul-Sul, razões pelas quais países sem capacidade de gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos perigosos continuam a recebê-los e a identificação de critérios de gestão ambientalmente adequada passíveis de aplicação em instalações localizadas em países em desenvolvimento. Foi encomendado à delegada japonesa levantamento sobre movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos na Ásia. Dois consultores foram contratados para apresentar análise de razões para o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos para onde não se assegura a gestão ambientalmente adequada e estudo sobre impactos de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos na saúde humana e no meio ambiente.

Na segunda reunião, em Wildhaus, Suíça, em janeiro de 2010, foi retomada a análise dessas questões, dando-se início a

26. Portaria no. 177, de 30/05/11, do Ministério do Meio Ambiente. Ver também <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=ascom.noticiaMMA&idEstrutura=8&codigo=6815>.

27. Em cumprimento aos artigos 4(1) e 13(2) da Convenção da Basileia, a Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e demais Organismos Internacionais em Genebra encaminhou àquele Secretariado a Nota 371, de 13/09/10, que foi distribuída aos participantes da reunião de Hilterfingen.

28. O Conselho Nórdico é formado por Dinamarca, Groenlândia, Ilhas Faroe, Finlândia, Åland, Islândia, Noruega e Suécia. Cabe à Dinamarca conduzir a Iniciativa Nórdica, que visa acelerar a entrada em vigor da “Emenda do Banimento”. Neste verão europeu, de 7 a 10 países receberão assistência específica necessária à viabilização de seus respectivos processos de ratificação.

29. Decisão IX/26 (“Declaração do Presidente sobre o Encaminhamento Possível sobre a Emenda do Banimento”).

30. Convidado, o Brasil não pôde comparecer. Sua participação deu-se nas duas reuniões seguintes.

31. *Analysis of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Other Wastes in Asia*. Disponível na página eletrônica da Convenção da Basileia dedicada à Iniciativa suíço-indonésia: <http://www.basel.int/convention/cli/index.html>.

debate sobre possíveis opções e soluções. O levantamento apresentado pelo Japão³¹ procurou ressaltar que, na Ásia, os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos entre países não-Anexo VII (onde haveria menor capacidade de gestão ambientalmente adequada) superariam os que saem de países do Anexo VII para países não-Anexo VII (que a Emenda visa banir). Ademais, salientou que Brunei, Cingapura e Malásia já teriam alcançado níveis de prosperidade similares ou superiores ao de membros da OCDE, que Camboja e Vietnã experimentariam crescimento econômico acelerado e que Cingapura, Filipinas, Malásia e Tailândia estariam investindo em instalações mais sofisticadas para a gestão ambientalmente adequada de resíduos tóxicos.

Em resumo, o estudo japonês insinuou interesse na revisão do conceito e dos objetivos que moldaram a formação da lista de países do Anexo VII, isto é, impedir aos países desenvolvidos transferir responsabilidades e externalizar custos por meio do comércio e de exportações de resíduos perigosos a países em desenvolvimento.

Por sua vez, análise feita por consultor neerlandês³² reiterou que a maior parte (75%) da geração mundial de resíduos perigosos ocorre nos países do Anexo VII. Em tonelagem, os movimentos transfronteiriços registrados oficialmente ocorreriam sobretudo entre países do Anexo VII (90%), que exportam volume muito inferior (1%) para países não-Anexo VII (quanto ao depósito final, o valor oficial seria desprezível). Estaria, todavia, aumentando a geração de resíduos perigosos nos países não-Anexo VII³³, cujas exportações entre si teriam alcançado 7% dos movimentos transfronteiriços registrados oficialmente em 2006.

Na conclusão, foi sugerido que movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos para onde não pode ser assegurada a gestão ambientalmente adequada estariam sendo estimulados pelas seguintes dinâmicas:

- Econômica, em que foram realçadas vantagens para o bem-estar dos países não-Anexo VII oriundas da exploração de oportunidades na reciclagem e recuperação de materiais;

- Legal, em que foi sublinhada a incapacidade das Partes de produzirem legislações nacionais ou consensos sobre referências técnicas;
- Má aplicação da lei, em que ambiguidades sobre a classificação de resíduos e excesso de burocracia se somariam ao despreparo de agentes do Estado, tornando ineficazes os mecanismos de controle; e
- Falta de conscientização, em particular nos países não-Anexo VII.

O estudo encomendado³⁴ sobre impactos de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos sobre a saúde humana e o meio ambiente naufragou na inexistência ou impossibilidade de identificação de fontes consistentes e fidedignas. O consultor britânico compartilhou suas dificuldades com sinceridade admirável antes de explicar o desvio unilateral sobre o tema contratado para a má gestão de resíduos como problema global. Ao perceber que algo estava errado, fez questão de ressaltar: *“this paper relies primarily on material that can be found, with some effort, on the internet. The*

32. *Analysis of reasons for the transboundary movement of hazardous wastes where environmentally sound management cannot be ensured.* Disponível na página eletrônica da Convenção da Basileia dedicada à Iniciativa suíço-indonésia: <http://www.basel.int/convention/cli/index.html>.

33. Os países da OCDE continuam sendo os maiores produtores e consumidores mundiais de produtos químicos. O aumento na geração de resíduos em países de industrialização recente deriva da transferência para seus territórios de unidades industriais e de tecnologias ultrapassadas oriundas de países desenvolvidos. Ver também a terceira versão

revisada do *Desk Study On Financing Options for Chemicals and Wastes*, disponível em: <http://www.unep.org/dec/docs/DeskStudywithGovernmentThirdVersionFinal.pdf>.

34. *Transboundary Movements of Hazardous Wastes: Impacts on Human Health and the Environment.* Disponível na página eletrônica da Convenção da Basileia dedicada à Iniciativa suíço-indonésia: <http://www.basel.int/convention/cli/index.html>.

information provided here and the conclusions drawn should, therefore, be regarded with caution". Quicá sua principal contribuição tenha sido demonstrar claramente que, na verdade, estariam faltando estudos, investimentos e coerência sistêmica no tratamento desse tema na área de segurança química.

Nesse contexto, sobressai o fato de, apesar das poucas fontes para embasar suas asserções, os dois outros documentos terem ensejado o redirecionamento do debate para engendrar um *aggiornamento* das questões relativas à "Emenda do Banimento" face a uma "nova realidade" nos países em desenvolvimento e na dinâmica recente dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos.³⁵ O levantamento japonês cita apenas o *World Trade Atlas* de 2006 e relatórios oficiais de 2005 e 2006 enviados por algumas Partes asiáticas signatárias da Convenção de Basileia ao mesmo tempo em que são ignorados os movimentos

transfronteiriços ilegais e as exportações ilícitas. No caso da análise, o próprio consultor neerlandês observou que *"the data should be used with some caution"*, pois *"the export and import data for hazardous waste presented in this paper are incomplete and there are significant gaps in the data reported by Annex VII and non-Annex VII countries"*.

A terceira e última das reuniões informais da Iniciativa Suíço-Indonésia ocorreu em setembro de 2010, em Hilterfingen, Suíça. O Brasil continuou a contribuir para os debates de forma a resgatar os objetivos que inspiram a Convenção da Basileia e a própria Emenda. Como esperado, o documento de trabalho de Hilterfingen revelou-se frontalmente contra os princípios da própria Convenção da Basileia ao propor medidas que facilitam a criação de corredores oficiais de movimentação transfronteiriça de resíduos com fluxo direto para países em desenvolvimento que assim desejarem. Essa abordagem sobre a "eficácia" da Convenção da Basileia fere os princípios basilares de redução da geração de resíduos e da movimentação transfronteiriça em favor do tratamento local e vem recebendo duras críticas da Basel Action Network (BAN)³⁶, coalizão de organizações não-governamentais atuantes nessa área.

A eventual consolidação dos países em desenvolvimento como receptores potenciais permitiria a países desenvolvidos exportar resíduos perigosos gerados em seus territórios em condições econômicas muito mais vanta-

josas que o tratamento local ou em outros países desenvolvidos. Se superado o impasse histórico em torno da questão, os países da União Europeia e da Escandinávia deixariam de carregar quase sozinho (entre os países desenvolvidos) o fardo financeiro de contribuir para o funcionamento da Convenção da Basileia. Ademais, seus agentes privados estariam livres para aproveitar essa nova dinâmica comercial. Sem comprometer-se com nada, os Estados Unidos esperam ver reduzidas as exigências a que estarão submetidos quando – e se – ratificarem a Convenção da Basileia.

Os países desenvolvidos contrários à Emenda estariam dispostos a contribuir para "elevar a capacidade" de países em desenvolvimento de gerenciar resíduos perigosos de forma ambientalmente adequada, o que justificaria, seguindo esse raciocínio, a liberação de movimentos transfronteiriços independentemente de sua origem. Constantemente à míngua e esbarrando em dificuldades políticas para tratar temas relativos à Emenda, os centros regionais da Convenção da Basileia poderiam passar a receber recursos destinados a capacitar países em desenvolvimento (embora a Comissão Europeia ainda mantenha firme resistência).

A Ásia desponta como o mercado de interesse prioritário dessa "flexibilização" das provisões da Convenção da Basileia e da "Emenda do Banimento", tendo em vista o potencial comercial percebido na China, Índia, Indonésia e Malásia. A tendência

35. Os resultados da reunião de Wildhaus foram submetidos, em maio de 2010, à 7ª Sessão do Grupo de Trabalho de Composição Aberta, reunião preparatória da COP-10 da Convenção da Basileia. Naquela ocasião, o Brasil registrou seu descontentamento com os rumos tomados pela Iniciativa suíço-indonésia.

36. Ver Ban Comments on Three Swiss-Indonesian Country Led Initiative (CLI) Documents: Concept Note, Analysis of Reasons for Transboundary Movement, Way Forward Document, de maio de 2010, e BAN's Commentary on CLIE Explanatory Note and Draft Decision, de Janeiro de 2011, disponíveis em <http://www.basel.int/convention/cli/index.html>. Embora lidos, esses textos não foram debatidos em Wildhaus ou Hilterfingen. Ver também <http://www.ban.org>, <http://www.michaelzhao.net/edump> e <http://www.storyofstuff.org>.



de convergir esforços dos países desenvolvidos para a Ásia já surgira em Wildhaus, ocasião em que se propôs “abordagem focada e paulatina”, “priorizando os fluxos de resíduos mais preocupantes”.

Nesse contexto, é importante observar que a Índia vem declarando mudança radical de posição, indicando estar “preparada para receber resíduos” dada a “evolução” interna ocorrida desde a adoção dessa Emenda - da qual foi uma das defensoras. Seus representantes fazem, contudo, a ressalva de que pretendem manter a prerrogativa de selecionar e controlar os resíduos que estariam dispostos a receber legalmente dos países desenvolvidos.

Para assegurar uma solução de compromisso fundamentada em suas recomendações finais, a Iniciativa suíço-indonésia resolveu apresentar à COP-10, a realizar-se em Cartagena, Colômbia, em outubro de 2011, proposta de decisão *omnibus*.³⁷ Essas recomendações seriam, por sua vez, baseadas nos debates, comentários escritos e subsídios decorrentes desse processo.

Contudo, a proposta suíço-indonésia de decisão *omnibus*

pode servir para desestabilizar ambos os pilares da Convenção da Basileia ao promover padrões e diretrizes de gestão ambientalmente adequada com o objetivo de os vincular a movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos. A proposta descuida dos problemas capitais da externalização de custos e da geração contínua e crescente de resíduos derivados de padrões de produção e consumo insustentáveis, sobretudo nos países desenvolvidos.

Em suma, estariam sendo criadas condições para facilitar a “flexibilização” dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos para “tratamento ambientalmente adequado” em países não-Anexo VII, contrariando provisões expressas da Convenção da Basileia (artigo 4, parágrafo 2, itens “b” e “d”, em especial) e as proibições previstas no texto original da “Emenda do Banimento”. Em vez de redução, estímulo aos movimentos transfronteiriços previstos na “Emenda do Banimento” e a todos aqueles fora de sua cobertura legal para a gestão ambientalmente adequada de resíduos perigosos em qualquer país que obtenha certificação oficial. Algo está errado quando se pretende reformar os objetivos de um instrumento jurídico internacional para atender a conveniências de alguns países centrais.

Em razão dos múltiplos passivos com que arca a Convenção da Basileia, a COP-10 tratará de um amplo leque de questões cruciais relativas a resíduos perigosos, como, por exemplo, a coordenação

e cooperação entre as convenções da área de segurança química em que desponta como o elo mais fraco, a definição do Quadro Estratégico para o período 2012–2021 face à escassez crônica de meios de implementação e de financiamento internacional, as negociações em andamento de um instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio sem que se vislumbre solução para a questão de armazenagem dos estoques altamente tóxicos a serem acumulados e os fortes interesses comerciais em torno do documento “Diretrizes Técnicas sobre a Gestão Ambientalmente Adequada de Pneus Usados”, cuja consolidação esteve a cargo do Brasil. De igual modo, as discussões em torno das recomendações suíço-indonésias ocuparão um lugar proeminente nas negociações em Cartagena.

Às vésperas da COP-10, o Brasil disporia de condições adequadas para finalizar suas consultas internas sobre a ratificação da “Emenda do Banimento” enquanto prepara sua delegação para essas duras negociações.³⁸ Desde 1996, não mais se configuraram “situações *imprescindíveis*” que tenham criado brechas na legislação ambiental e atraído movimentos transfronteiriços de resíduos em direção a portos brasileiros. Ao contrário, após longo debate, a “Política Nacional de Resíduos Sólidos” foi decretada pelo Congresso, e o Ministério do Meio Ambiente prepara-se para consolidar o “Plano Nacional de Resíduos Sólidos” mediante seminários

37. *Indonesian-Swiss Country-Led Initiative to Improve the Effectiveness of the Basel Convention: Proposal prepared by Indonesia and Switzerland*. Disponível na página eletrônica da Convenção da Basileia dedicada à Iniciativa suíço-indonésia: <http://www.basel.int/convention/cli/documents/omnibus-decision-19-12-2010.doc>.

38. Anfitriã da COP-10, a Colômbia já anunciou que a “Emenda do Banimento” está sob análise do Legislativo, com a expectativa de poder depositar o instrumento de ratificação em 2012.

regionais e encontro nacional que pretendem mobilizar população e autoridades para a relevância dessa questão num momento em que a economia brasileira, ao produzir mais crescimento e riquezas, intensifica a geração de resíduos.³⁹

A entrada em vigor da “Emenda do Banimento” fortalece a Convenção da Basileia e as defesas brasileiras contra movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos. Apesar da rápida ação das autoridades brasileiras para regressar ao Reino Unido os resíduos descobertos em Rio Grande, Santos e Caxias do Sul, foi interceptada no porto de Rio Grande, em 2010, nova carga, com 22 toneladas, provavelmente oriunda da República Tcheca. Por se tratar de um único contêiner, acredita-se ter sido este um mero teste para sondar nosso estado de vigilância. Prever e prevenir são pressupostos básicos do desenvolvimento sustentável. Exercer essas capacidades torna possível corrigir o que vem sendo feito de errado e lançar fundamentos compartilhados de novos paradigmas para um mundo globalizado.

Referências

- Aftalion, Fred (2001) *A History of the International Chemical Industry*. Filadélfia, Chemical Heritage Foundation.
- Carson, Rachel (2002) *Silent Spring*. Nova York: Mariner Books.
- Clapp, Jennifer (2001) *Toxic Exports: the transfer of hazardous wastes from rich to poor countries*. Nova York, Cornell University Press.
- Kummer, Katharina (2000) *International Management of Hazardous Wastes: the Basel Convention and related legal rules*. Nova York, Oxford University Press.
- Levinson, Marc (2006) *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*. Princeton, Princeton University Press.
- Tesi, Moses K. (ed.) (2000) *The Environment and Development in Africa*. Lanham, Lexington Books.

39. Segundo o MMA, apenas 443 dos 5.565 municípios brasileiros têm coleta seletiva. Com índice próximo aos 100%, a lata de alumínio é o material reciclável mais recolhido no Brasil por ser o mais valioso nesse mercado.