



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

THIAGO MARIS

**A CONVENÇÃO DA BASILÉIA E O DESAFIO
GLOBAL DOS RESÍDUOS PERIGOSOS**

**ARARAQUARA,
JUNHO/2009**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

THIAGO MARIS

**A CONVENÇÃO DA BASILÉIA E O DESAFIO
GLOBAL DOS RESÍDUOS PERIGOSOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual Paulista, campus de Araraquara, para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Economia do Meio Ambiente

Orientador: Prof. Dra. Luciana Togeiro de Almeida

ARARAQUARA,
JUNHO/2009

THIAGO MARIS

**A CONVENÇÃO DA BASILÉIA E O DESAFIO
GLOBAL DOS RESÍDUOS PERIGOSOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da
Universidade Estadual Paulista, campus de Araraquara, para a obtenção do título de
Mestre

Banca Examinadora

Data de aprovação: 17/06/2009

Presidente e Orientador: Prof. Dra. Luciana Togeiro de Almeida (UNESP)

Membro Titular: Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro (USP)

Membro Titular: Prof. Dr. Luiz Fernando Ayerbe (UNESP)

Araraquara, 17 de Junho de 2009.

Se é verdade que o mundo sofre por falta de convicções, nós estamos aqui para deixar nossa parcela da convicção, na busca da liberdade, da justiça e da verdade, propondo-nos, através da educação, abrir os caminhos do saber. O nosso bom senso e a nossa consciência nobre colocarão como juízo final de nossos atos, Deus e a história dos homens.

José Maris

Agradecimentos

Agradeço ao meu pai, que se foi durante essa minha caminhada, mas que deixou um lindo exemplo de vida e o amor semeado no meu coração. Agradeço à minha querida mãe, pelo carinho e pela força, sem os quais esse trabalho não poderia prosseguir. Agradeço à Luciana, pelo seu apoio incondicional e suas reflexões sábias. Agradeço ainda às minhas irmãs e amigos que souberam compreender a minha “ausência” durante todo esse período.

Resumo

No final dos anos 80, a rigidez cada vez maior da legislação ambiental nos países mais industrializados levou a um aumento expressivo nos custos de disposição e tratamento dos resíduos perigosos. Como consequência, por razões econômicas, os chamados “negociadores de lixo tóxico”, começaram a transportar grandes quantidades de resíduos perigosos para o despejo nos países em desenvolvimento e na antiga Europa Oriental, com ou sem o conhecimento destes. Os diferentes graus de desenvolvimento de leis ambientais entre os países, os inúmeros escândalos reportados pela mídia sobre o despejo impróprio destes resíduos nos países mais pobres e o significado ético destas atividades, levaram o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) a estabelecer em 1989, a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e o seu Despejo - cujo objetivo é proteger a vida humana e o meio ambiente dos efeitos adversos resultantes da geração, disposição, gerenciamento, e do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos. Esta dissertação analisa o processo negociador da Convenção da Basileia e os seus temas subjacentes, com o propósito de identificar os principais avanços e desafios com relação à questão dos resíduos perigosos. Atenção especial é atribuída à posição assumida pela diplomacia brasileira no processo negociador da Convenção. A abordagem teórica é fundamentada a partir do debate em Economia do Meio Ambiente, entre as vertentes da Economia Ambiental Neoclássica e a Economia Ecológica. O objetivo principal deste trabalho é contribuir para elucidar as “melhores práticas” - em termos de políticas públicas, compromissos, e ideais a serem perseguidos por governos, indústrias e empresas e organizações não-governamentais - para enfrentar os problemas relativos aos resíduos perigosos.

Palavras-Chave: *Resíduos Perigosos, Convenção da Basileia, Economia do Meio Ambiente, Diplomacia Ambiental Brasileira.*

Abstract

By the final of the 80's, the increasingly severity of environmental legislation in the more industrialized countries, led to a significant increase in the costs of disposal and treatment of the hazardous wastes. As a consequence, for economical reasons, the so called "merchants of toxic wastes", began to send large amounts of hazardous wastes for disposal in the developing countries and in the old Eastern part of Europe, with or without their knowledge's. The different levels of environmental laws, the countless scandals reported by the media about the improper disposal of these wastes in the poorer countries, and the ethical meaning of these activities, led the United Nations of Environment Programme (UNEP) to establish in 1989, the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal – which aim is to protect human life and the environment, from the adverse effects resulted from the generation, disposal, management and the transboundary movements of hazardous wastes. This dissertation investigates the negotiation process of the Basel Convention and its correlated themes, with the purpose to identify the main advances and challenges related to the hazardous wastes issues. Special attention is given to the position of the Brazilian environmental diplomacy in the negotiation process of the Convention. The theoretical approach is based on the debate of Environmental Economics, between the subfields of the Neoclassical Theory of Environmental Economics and the Ecological Economics. The main goal of this work is to contribute to elucidate "better practices" of public policies, compromises and principles to be followed by governments, industries and companies and non-governmental organizations, to face the hazardous wastes related problems.

Key-words: *Hazardous Wastes, Basel Convention, Environmental Economics, Brazilian Environmental Diplomacy.*

Sumário

Introdução.....	10
1 -A Ordem do Meio Ambiente Global e o Brasil.....	18
1. 1- A evolução do tratamento das questões ambientais: do prisma local à ótica global.....	18
1.1.1- A década de 60 e a emergência da Utopia Ambientalista.....	21
1.1.2 - O Relatório sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente de Founex.....	26
1.2 - A Conferência de Estocolmo, 1972.....	27
1.2.1 - A Repercussão da Conferência de Estocolmo no ambientalismo.....	33
1.2.2 - O surgimento da teoria do Ecodesenvolvimento.....	39
1.2.3 - A crise dos anos 70 e o ofuscamento das questões ambientais.....	41
1.2.4 - A Década de 1980 e o ambientalismo.....	43
1.2.5 - O Relatório Brundtland, 1987.....	50
1. 3 - A Conferência do Rio, 1992.....	56
1.3.1 - O processo negociador e a atuação diplomática brasileira.....	56
1.3.2 - Os documentos aprovados.....	59
1.3.3 - Do Rio para Joanesburgo.....	64
1.4 - A cúpula de Joanesburgo, 2002.....	68
1.4.1 - O contexto político internacional.....	68
1.4.2 - O processo negociador e a atuação diplomática brasileira.....	70
1.5 – Considerações Preliminares.....	75
2 - A Economia do Meio Ambiente.....	77
2.1 - A Economia Ambiental Neoclássica.....	77
2.1.1 - O comércio internacional e o meio ambiente para os economistas ambientais neoclássicos.....	78
2.1.2 - As recomendações políticas da Economia Ambiental Neoclássica.....	82
2.2 - A Economia Ecológica.....	83
2.2.1 - O comércio internacional e o meio ambiente para os economistas ecológicos.....	91
2.2.2 - As Recomendações políticas da Economia Ecológica	94
3 - A Convenção da Basiléia.....	97
3.1 - Os precedentes históricos.....	97
3.2 - A exportação dos resíduos perigosos dos países ricos para os pobres.....	101
3.3 - O caminho até a Basiléia: as primeiras negociações.....	106
3.3.1 - As sessões negociadoras.....	109
3.4 - A Convenção da Basiléia: março de 1989.....	110
3.5 - A repercussão da Basiléia: a mobilização dos blocos políticos.....	119

3.6 - As Rotas do Tráfico: da válvula de escape da reciclagem à “corrida ao fundo do poço”.....	124
3.7 - A Primeira Conferência das Partes da Convenção da Basiléia (COP-1), Uruguai, 1992.....	137
3.8 - Um breve balanço; 1989 – 1993.....	139
3.9 - A Segunda Conferência das Partes (COP-2), Genebra, 1994: A Batalha pela Proibição.....	142
3.10 - Terceira Conferência das Partes (COP-3), Setembro de 1995, Genebra; a emenda da proibição.....	147
3.11 - A Participação Brasileira na Proibição da Basiléia.....	150
3.12 - A Repercussão da Proibição da Basiléia: o comércio acima de tudo.....	154
3.13 - O Grupo Técnico de Trabalho da Basiléia: 1995-1997.....	161
3.14 - Quarta Conferência das Partes (COP-4), Malásia, 1998.....	162
3.15 - Quinta Conferência das Partes (COP-5), Basiléia, 1999: 10 anos da Convenção.....	166
3.16 - Sexta Conferência das Partes (COP-6), Genebra, 2002.....	172
3.17 - Sétima Conferência das Partes (COP-7); Genebra, 2004.....	181
3.18 - Oitava Conferência das Partes (COP-8), Nairobi, 2006.....	183
3.19 - Nona Conferência das Partes (COP-9), Bali, 2008.....	184
4 - Considerações finais.....	194
5 - Referências bibliográficas.....	219
6 - Lista de Tabelas	
Tabela 1 - Seleção de alguns países envolvidos no comércio de resíduos perigosos e em propostas de tráfico na década de 1980	105
Tabela 2 - Comércio de resíduos perigosos nos países asiáticos, documentados por país, durante o período de 1990-1993 (em toneladas métricas).....	126
Tabela 3 - Número de Fábricas Maquiladoras e empregados no México.....	131
Tabela 4 - Número de esquemas de comércio de resíduos entre países membros da OCDE e não membros, por ano.....	140
Tabela 5 - Número de esquemas propostos para exportação de resíduos por região e ano.....	141
Tabela 6 - Registro de importação brasileira de resíduos de chumbo: 1989-1996. Código da categoria: 7802000000.....	151
Tabela 7 - Registro da importação brasileira de cinzas/resíduos contendo chumbo. Código da categoria: 2620200000	152
Tabela 8 - Padrões regionais do comércio mundial de sucatas de metais e resíduos contendo metais, 1980-1993.....	156
Tabela 9 – Evolução das ratificações da emenda da proibição, 2002.....	173
7 - Lista de Quadros	
Quadro 1 - Principais Acordos Ambientais Multilaterais nos anos 80	46
Quadro 2 - Principais Acordos Multilaterais do Rio-92 a Joanesburgo-2002.....	65
Quadro 3 - A Teoria das Vantagens Comparativas.....	79
Quadro 4 - As Leis da Física da Termodinâmica e a Economia.....	84
Quadro 5 - Texto da Decisão II/12.....	146

Quadro 6 - Seleção dos principais resíduos perigosos e não-perigosos sob Convenção da Basiléia.....	163
Quadro 7 - Os signatários da emenda da proibição e os países que a ratificaram...	193

8 - Lista de Fotos

Foto 1 - Mulheres Cambodianas caminhando em depósito de resíduos tóxicos despejados pela gigante <i>Formosa Plastics</i>	130
Foto 2 – Desmanche de Navios em Bangladesh.....	171
Foto 3 – Campo de desmanche de Navios em Bangladesh.....	171
Foto 4 – “Disposição” e “tratamento” dos lixos tóxicos.....	179
Foto 5 - Mulheres selecionando peças de computadores e cabos.....	180
Foto 6 - Pilhas de placas de circuito integrado de computadores despejadas em um campo aberto.....	18

9 - Lista de Figuras

Fig. 1 - Escala de prioridades no gerenciamento de resíduos.....	118
Fig. 2 – Composição dos computadores.....	175

10 – Anexo

Os principais resíduos perigosos e os seus impactos na saúde.....	229
---	-----

Introdução

A Industrialização trouxe a possibilidade de usufruirmos dos benefícios de um estilo de vida moderno com máquinas, eletroeletrônicos, carros, fibras sintéticas, fármacos, embalagens de polietileno e uma série de outros bens de consumo disponíveis ao nosso uso. No entanto, por trás das conveniências de uma vida moderna, existe o preço real desta produção muitas vezes esquecido: a geração de milhões de toneladas de resíduos perigosos todos os anos.

As categorias de resíduos perigosos incluem os resíduos tóxicos, venenosos, explosivos, corrosivos, inflamáveis, eco-tóxicos e infecciosos, podendo resultar de inúmeros processos, que variam desde a contaminação de materiais com dioxinas e materiais pesados como o cádmio, o chumbo, selênio, zinco e o mercúrio a resíduos orgânicos e inorgânicos. Geralmente resultam das atividades industriais e da mineração, mas procedem também em grandes quantidades dos hospitais, estabelecimentos militares e indústrias de pequena escala.

Entre algumas das suas formas mais abundantes estão os resíduos e emulsões dos óleos, os resíduos do serviço de saúde e da indústria, amianto, ácidos, chumbo, solventes orgânicos halogenados, cinzas de incineradores, conservantes, além dos resíduos dos produtos eletroeletrônicos - como as peças de computadores, televisores, equipamentos de áudio, DVDs, máquinas de fax e copiadoras, telefones celulares, placas de circuito – que contêm substâncias de alto teor tóxico (UNEP, 2002).

O tratamento e a disposição imprópria destes resíduos podem afetar seriamente o meio ambiente - através do vazamento de toxinas e substâncias sobre o solo, a água, os lençóis freáticos e a atmosfera – e, conseqüentemente a saúde humana, através da exposição, inalação, contato com os tóxicos e a ingestão de comida e água contaminadas. Além disso, os danos ambientais resultantes do tratamento e disposição inadequada dos resíduos tóxicos acarretam em elevados custos econômicos (OECD, 1997; STROHM, 1993).

De acordo com a Organização de Proteção Ambiental Americana (EPA, na sigla em inglês), ao final da década de noventa, foram identificados 32.000 locais potencialmente perigosos nos Estados Unidos, sendo que 1.200 destes necessitavam de uma intervenção urgente. Os custos avaliados para limpar estes locais foram estimados em aproximadamente U\$100 bilhões. Na Europa, os custos de descontaminação da

parte Leste da Alemanha, por exemplo, foram calculados em torno de U\$ 40 bilhões, enquanto que na Holanda, U\$ 6 bilhões (TOLBA, 1998).

A quantificação exata da geração global dos resíduos perigosos e do seu comércio internacional é extremamente difícil. Não há um padrão uniforme com relação às definições e classificações entre os países, além do que uma boa parte das exportações é feita de maneira clandestina ou até mesmo de forma disfarçada. Além disso, vários países em desenvolvimento não dispõem de um sistema de coletas de dados apropriado, o que torna o monitoramento e aperfeiçoamento do tratamento dos resíduos perigosos bastante difíceis¹.

Apesar das dificuldades na obtenção de dados, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estima que, entre 300 e 400 milhões de toneladas métricas de resíduos perigosos foram gerados por ano durante a década de oitenta. Nos anos noventa, as estimativas giram em aproximadamente 440 milhões de toneladas por ano, período em que foram iniciadas as primeiras negociações da Convenção da Basileia. Os dados apresentados pela Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), indicam uma produção anual de resíduos tóxicos entre 400 e 500 milhões durante a década de noventa, sendo que entre 80 e 90% desses resíduos eram produzidos pelos países pertencentes à OCDE (OECD, 1997; 1998; KRUEGER, 2001; PORTER; BROWN; CHASEK, 2006).

A partir da proeminente globalização econômica nos anos oitenta, impulsionada pela crescente confiança política na liberalização comercial e financeira, tanto nos países mais industrializados como nos países em desenvolvimento, o comércio internacional de resíduos perigosos passou a ser uma atividade economicamente atrativa para os produtores e comerciantes de resíduos perigosos, que viam na abertura dos mercados e nas facilidades da globalização a oportunidade para superar os fatores que afetavam seus custos de disposição e tratamento dos resíduos (OECD, 1997; KRUEGER, 2001; CLAPP, 2001).

A crescente consciência ambiental durante os anos oitenta nos países mais industrializados – que contribuiu para o desenvolvimento de legislações ambientais

¹ Uma das principais limitações ao se levantar os dados referentes aos movimentos internacionais de resíduos perigosos é que os dados de comércio dos países são coletados a um nível agregado que geralmente não permitem a distinção entre resíduos perigosos de outros resíduos e produtos na mesma categoria estatística. Alguns resíduos perigosos são subcategorias específicas de grupos de produtos maiores e são difíceis de serem identificados. O Secretariado da Convenção da Basileia dispõe de uma ampla estrutura regulatória com metodologias para auxiliar os países na classificação dos seus resíduos e na elaboração de relatórios sobre a geração e comércio internacional destes. Para o acesso aos guias e assuntos técnicos da Convenção ver: <http://www.basel.int/techmatters/index.html>

mais rígidas e custos de disposição e tratamento dos resíduos mais elevados – somada à fragilidade econômica, política e legislativa nos países em desenvolvimento, fez com que estes últimos se tornassem cada vez mais vulneráveis à exportação de resíduos perigosos. Em nome do livre mercado e da eficiência econômica, os produtores e comerciantes dos países mais industrializados começaram a exportar grandes quantidades de resíduos perigosos para a disposição final nos países em desenvolvimento e na antiga Europa Oriental, com ou sem o conhecimento destes.

Os carregamentos com estes resíduos muitas vezes eram simplesmente despejados em praias desertas e áreas abandonadas. Em outros casos, as cargas eram destinadas para fundições secundárias, que extraem os metais dos resíduos industriais como o chumbo, o zinco e o cobre – uma alternativa mais barata para obter matéria-prima, mas que era feita, na maioria das vezes, sem a estrutura e a capacidade técnica adequada.

Apesar das dificuldades na obtenção de dados sobre os fluxos de comércio internacional de resíduos perigosos, existe um razoável consenso entre estudiosos do assunto que, durante os anos noventa, aproximadamente 10% destes resíduos gerados no mundo cruzavam as fronteiras nacionais, sendo que a maior parte desse comércio ocorria entre os países da OCDE (PORTER; BROWN; CHASEK, 2006; KRUEGER, 2001; CLAPP, 2001). Embora essa parcela possa parecer pequena, comparada à proporção de resíduos gerados, ela é bastante significativa. Só para se ter uma idéia, no final dos anos oitenta, foi estimado que um carregamento de resíduos perigosos atravessava as fronteiras entre os países da OCDE a cada cinco minutos em média, contabilizando mais de 100.000 cargas percorrendo as fronteiras desses países durante o ano (TOLBA, 1998; WYNNE, 1989).

Quanto à extensão da exportação de resíduos perigosos para os países não-pertencentes à OCDE, as estimativas variam entre 20% e mais de 50% do total exportado para dados do início dos anos noventa (UNEP, 2002; CLAPP, 2001). Apesar da significativa discrepância entre os dados – devido à natureza do tipo de comércio analisado e das dificuldades já apontadas – não há dúvidas de que os cálculos sinalizam uma expressiva proporção de resíduos sendo exportados para os países em desenvolvimento.

O significado ético e moral dessas atividades, os inúmeros incidentes e escândalos reportados na mídia nos anos oitenta envolvendo o transporte e tratamento impróprio destes resíduos, os diferentes graus de desenvolvimento das leis ambientais e

de práticas de disposição destes resíduos entre países, foram os fatores cruciais que levaram a Organização das Nações Unidas (ONU) a promover negociações nos anos 80 sobre o tema e, em 22 de Março de 1989 a promulgar a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e o seu Depósito.

Entre os principais objetivos declarados no texto original da Convenção estão:

- a minimização da quantidade de resíduos perigosos (quantidade e periculosidade);
- o controle e redução dos movimentos transfronteiriços dos resíduos perigosos;
- a disposição destes o mais próximo possível da sua fonte geradora;
- a proibição do transporte de resíduos perigosos para países sem a capacitação técnica, administrativa e legal para tratá-los de forma ambientalmente adequada;
- o auxílio aos países em desenvolvimento com a capacitação, a troca de informações e tecnologias relacionadas ao manejo ambientalmente adequado dos resíduos perigosos (UNEP, 1989a).

A proposta desta dissertação é analisar o processo negociador da Convenção da Basileia e os seus temas subjacentes, e identificar os principais avanços e desafios com relação à questão dos resíduos perigosos. Procura-se analisar dessa forma, os principais obstáculos para que a Convenção da Basileia alcance seus objetivos, com o propósito de apontar um conjunto de medidas para o seu progresso. Nesse sentido, busca-se investigar:

- 1) a natureza do problema relativo aos resíduos perigosos, sua magnitude e os fatores que levaram à negociação da Convenção da Basileia e das suas resoluções e emendas subsequentes;
- 2) o posicionamento e as propostas dos blocos políticos nas negociações, assim como suas motivações. Os protagonistas e os opositores no desenvolvimento da Convenção;
- 3) os principais temas de disputa, os interesses econômicos envolvidos nas negociações, as principais resoluções aprovadas e as suas críticas;
- 4) os principais obstáculos para que a Convenção alcance seus objetivos centrais;
- 5) os impactos das resoluções acordadas no estabelecimento de acordos regionais, nas políticas nacionais e legislações de alguns países-membros, assim como no comércio internacional de resíduos perigosos;

- 6) os avanços de algumas empresas no tratamento dos resíduos perigosos e na promoção de modos de produção mais limpas.

Atenção especial é conferida à posição assumida pela diplomacia brasileira no processo negociador da Convenção da Basiléia, numa perspectiva comparada com a sua atuação nos três principais marcos políticos do ambientalismo: a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e a Conferência de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável (2002). O objetivo desta abordagem é identificar se houve uma continuidade dos compromissos acordados e dos princípios defendidos entre um acordo e outro, principalmente a partir da Conferência do Rio de Janeiro em 1992 - momento no qual o Brasil sinaliza para uma nova postura com relação às questões ambientais. Procura-se ainda, ao final desta pesquisa, identificar os principais desafios para o Brasil em matéria de resíduos perigosos tanto interna como externamente.

Esta dissertação tem a pretensão de contribuir para elucidar as “melhores práticas” - em termos de políticas públicas, compromissos, e ideais a serem perseguidos por governos, indústrias e empresas e organizações não-governamentais - para enfrentar os problemas relativos aos resíduos perigosos.

Para esse propósito, a abordagem teórica é fundamentada a partir do debate em Economia do Meio Ambiente, entre as vertentes da Economia Ambiental Neoclássica e a Economia Ecológica. Ambas as correntes proporcionam um conjunto de bases epistemológicas para a compreensão dos impactos da atividade econômica sobre o meio ambiente e os subsídios para a elaboração de políticas para a solução dos problemas ambientais. No entanto, divergem, principalmente, no modo como concebem os problemas da degradação ambiental, na interpretação da relação de causalidade entre crescimento econômico e qualidade ambiental, no papel dos Estados, instituições e mercado para lidar com os problemas ambientais, nas suas prioridades e recomendações políticas.

Nesse sentido, busca-se explorar as distintas concepções sobre a relação entre o sistema econômico e o meio ambiente, atribuídas à Economia Ambiental Neoclássica e à Economia Ecológica, e identificar - com base nas evidências empíricas sobre os problemas relativos aos resíduos perigosos - qual o conjunto de princípios e alternativas políticas mais adequadas a serem empreendidas com vistas à solução dos problemas dos resíduos perigosos e para o caminho para um mundo mais justo e limpo.

O Brasil não dispõe ainda de uma política nacional sobre resíduos perigosos e, tampouco, de uma política nacional sobre resíduos sólidos em geral. Desde a assinatura da Convenção da Basiléia, os avanços em matéria de legislação sobre o tema foram modestos, restringindo-se a algumas regulamentações sobre certos resíduos perigosos. O relativo desprezo pela questão não condiz com a gravidade do problema, principalmente devido ao aumento exponencial, relativamente recente, da geração do lixo eletroeletrônico.

A popularização dos eletroeletrônicos e a sua obsolescência cada vez mais rápida criam o mito da necessidade da sua substituição, que se torna quase que uma obrigação aos aficionados em tecnologia e para algumas profissões mais específicas. O descarte desenfreado destes produtos e a falta de regras claras e locais apropriados para a sua disposição criam um problema grave, uma vez que esses produtos contêm materiais que levam muito tempo para se decompor - como o vidro, o plástico e o metal - e, principalmente, os metais pesados, que são persistentes mesmo em pequenas quantidades e altamente prejudiciais à saúde humana. Um simples computador obsoleto, disposto de forma imprópria, é capaz de contaminar centenas de metros cúbicos de solo. Dado que a tecnologia veio para ficar, e que os eletroeletrônicos e eletrodomésticos são cada vez mais sinônimos de melhoria de qualidade de vida, torna-se imprescindível o desenvolvimento de legislações adequadas sobre a questão.

A escolha da Convenção da Basiléia e a questão dos resíduos perigosos como objetos de pesquisa se guiou por essa lacuna e pelo relativo desprezo que o país vem demonstrando sobre a questão, tanto no plano interno como externo. Os amplos aspectos dos resíduos perigosos não foram explorados suficientemente pela literatura acadêmica, principalmente no Brasil, e a própria Convenção da Basiléia, que este ano completa 20 anos, continua ignorada pela mídia e pela academia.

Ao consultarmos o banco de teses e dissertações da CAPES sobre pesquisas a respeito dos resíduos perigosos, da Convenção da Basiléia e da atuação diplomática brasileira nesta interface, confirmamos o quão pouco se avançou nessa matéria. Com a exceção da tese de doutorado, na área de Ciências Sociais, defendida por Lisboa (2000), que serviu como uma importante referência inicial a esta pesquisa, todos os outros trabalhos (menos de 10 no total) versam sobre estudos de viabilidade técnica sobre a disposição de certos resíduos perigosos e sobre o uso de alguns resíduos para o reaproveitamento.

Assim, as principais contribuições desta pesquisa consistem em trazer à luz uma abordagem da questão dos resíduos perigosos e da Convenção da Basileia sob o enfoque da Economia Política Internacional - com ênfase nas propostas políticas das vertentes da Economia Ambiental Neoclássica e da Economia Ecológica - e na revisão da literatura pertinente à atuação diplomática brasileira em matéria ambiental, especialmente na questão dos resíduos perigosos.

A dissertação está estruturada em três capítulos, como se descreve a seguir.

O primeiro capítulo apresenta, inicialmente, a evolução do tratamento das questões ambientais a nível global, buscando evidenciar os fatores que levaram à transferência do tratamento da questão ambiental cada vez mais da esfera puramente técnico-científica para um contexto mais amplo, penetrando no âmbito das áreas política, econômica e social e culminando, assim, com a Conferência de Estocolmo - considerado o marco inaugural do tratamento global das questões ambientais de forma consistente. A proposta para este capítulo é abordar o modo como as questões ambientais passaram a ser tratadas no contexto internacional, tendo como referências centrais os três principais marcos políticos do tratamento global das questões ambientais: a Conferência de Estocolmo, do Rio e de Joanesburgo.

Nesse capítulo, se destaca ainda a atuação da diplomacia brasileira nesses encontros, para servir de base comparativa com a sua atuação na Convenção da Basileia. Como forma de tratar a questão com maior rigor, procurou-se analisar o contexto político-econômico do país e a conjuntura internacional no momento desses encontros, num esforço para a compreensão dos fatores internos e externos que influenciaram, em alguma medida, a posição diplomática brasileira. Busca-se analisar, ainda, a influência que as Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro tiveram sobre o ambientalismo brasileiro.

Paralelamente a essas análises, procura-se resgatar a gênese do conceito de “desenvolvimento sustentável”, que foi consolidado na Conferência do Rio em 1992, e que vem servindo de base para os mais diversos pretextos e propostas políticas, mas que, por ser uma proposição basicamente normativa, ainda se sujeita a controvérsias quanto à sua interpretação. As dificuldades com relação ao seu entendimento se revelam pelas inúmeras definições de “desenvolvimento sustentável” e pelas distintas interpretações de uma mesma definição, tornando difícil a tradução da sua definição em termos de políticas públicas. Nesse sentido, procura-se demonstrar as limitações da

proposição de “desenvolvimento sustentável” como guia político para, assim, justificar o debate em Economia do Meio Ambiente.

No segundo capítulo, busca-se romper o caráter polissêmico e ambíguo do conceito de “desenvolvimento sustentável”, através da abordagem das duas principais correntes teóricas de pensamento em Economia do Meio Ambiente. Procura-se apresentar os pressupostos e as propostas políticas dos economistas ambientais neoclássicos e dos economistas ecológicos com relação aos problemas ambientais, para servir de suporte analítico às discussões sobre a questão dos resíduos perigosos abordados no capítulo seguinte.

O terceiro capítulo consiste, portanto, no objeto central desta dissertação. Apresentam-se, inicialmente, os antecedentes históricos e os principais fatores que levaram à negociação da Convenção da Basileia. Em seguida, descreve-se o seu processo negociador, as resoluções aprovadas, suas críticas e os impactos que a ratificação da Convenção teve sobre a mobilização dos blocos políticos e o estabelecimento de acordos regionais, legislações nacionais e o comércio internacional dos resíduos perigosos. O capítulo segue analisando os principais temas de disputa, os interesses econômicos envolvidos e os protagonistas nas negociações, conferindo destaque especial à batalha em torno da resolução que proíbe a exportação de resíduos perigosos dos países mais industrializados (OCDE) para os países em desenvolvimento.

A questão representa a pedra angular da discussão entre os países do Norte e do Sul e se constitui em um dos pontos de maior controvérsia teórica entre os economistas ambientais neoclássicos e os economistas ecológicos nesta interface. A discussão ilustra as dificuldades de conciliar a troca dos resíduos perigosos com o princípio de livre comércio e a conciliação dos interesses econômicos e ambientais.

Através da análise do processo negociador da Convenção e da identificação dos principais obstáculos para se alcançar os seus objetivos centrais, busca-se destacar um conjunto de ações com vistas a enfrentar os problemas relativos aos resíduos perigosos, tendo como referência as principais contribuições do debate em Economia do Meio Ambiente.

1. A Ordem do Meio Ambiente Global e o Brasil

1.1 A evolução do tratamento das questões ambientais: do prisma local à ótica global

A destruição ambiental pela ação do homem tem sua origem datada há cerca de 3.700 anos, quando as cidades sumérias foram abandonadas devido à salinização e alagamento das terras irrigadas, que produziam os primeiros excedentes agrícolas do mundo. Séculos depois, há 2.400 anos, Platão lastimava o excesso de pastagem e o corte de árvores para lenhas nas colinas da Ática que erodiam o solo e provocavam o desmatamento. Na Roma do século I foi relatado o mau gerenciamento dos recursos ameaçando quebra de safras e erosão do solo. Mais adiante, por volta do século VII, o sistema de irrigação da Mesopotâmia começava a ruir diante da má administração. As florestas costeiras do Mediterrâneo também eram devastadas para a construção de embarcações para a frota do Império Bizantino e de outros estados marítimos italianos enquanto que a poluição do ar decorrente da queima de carvão preocupava a Inglaterra medieval (McCORNICK, 1992; WORSTER; 2008) ². No Brasil, há referências datadas de 1799 advertindo sobre o esgotamento dos solos em áreas cultivadas, consequência dos equívocos no manejo da lavoura brasileira (CORRÊA, 1998).

Apesar da existência destes e de uma série de outros alertas ao longo dos séculos, a mudança mais ampla nas atitudes humanas com relação aos problemas ambientais só veio bem depois da Revolução Industrial e de forma localizada. O movimento se deu basicamente através das descobertas científicas e de estudos sobre os efeitos da poluição produzida por minas e fábricas - momento em que os sinais da degradação do meio ambiente se tornavam mais visíveis para um número maior de pessoas (McCORNICK, 1992; CORRÊA, 1998). De acordo com Corrêa (1998, p. 11), “as revoluções políticas e as guerras entre as nações, as lutas pela independência e contra a escravidão – em suma, a própria história política, econômica e social – não favoreceram a discussão de temas ambientais de forma singularizada até meados do século XIX”.

² Estes são apenas alguns dos inúmeros relatos sobre a história ambiental mundial. Há um trabalho riquíssimo sobre o tema desenvolvido por Donald Worster (2008), considerado um dos historiadores ecológicos mais importantes e influentes da América do Norte. O autor é compilador de uma coleção de outros historiadores ecológicos e de um trabalho pioneiro da história ecológica dos Estados Unidos com o título *Environmental History*. Worster foi o Presidente da Sociedade Americana de História Ambiental e é diretor da coleção de história ecológica publicada pela *Cambridge University Press*.

A obra considerada por alguns autores como uma das pioneiras em retratar a crescente degradação ambiental no mundo e a transformação da Terra pela ação do homem remete ao trabalho de George Perkins Marsh de 1864, intitulado de *Man and nature*. No entanto, o movimento de preservação da natureza que vinha se formando na época restringia-se às esferas locais e nacionais e se direcionava, principalmente, à proteção da fauna e da flora e à criação de parques florestais com o intuito de manter o habitat natural da vida silvestre³. Em meados do século XIX foram criadas as primeiras sociedades protetoras da natureza⁴. A tendência à criação destas sociedades manteve-se no decorrer do início do século XX e a ênfase na conservação da flora e da fauna permaneceu por um bom tempo como pauta das preocupações ambientais no mundo mais desenvolvido (CORRÊA, 1998; McCORNICK, 1998; WORSTER, 2008).

As primeiras manifestações com o intuito de estabelecer tratados internacionais para regular a ação do homem sobre a natureza surgiram no início do século XX. Devido à matança indiscriminada de animais e pássaros nas colônias africanas por colonizadores europeus que praticavam a caça esportiva e safáris, a Coroa inglesa decidiu realizar em 1900 uma reunião convocando os principais países que mantinham terras nos países africanos para discutir a caça. O encontro resultou na Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes da África que estipulou um calendário para a prática da caça visando proteger os animais e controlar a sua matança⁵. Dois anos depois, um novo acordo sobre a fauna foi assinado. A Convenção para a Proteção de Pássaros Úteis à Agricultura acordada entre 12 países europeus tinha como objetivo proteger os pássaros que eram vistos na época como úteis às práticas agrícolas por transportarem sementes (McCORNICK, 1992; RIBEIRO, 2005).

O resultado desses encontros, segundo Ribeiro (2005), não foi satisfatório, pois as determinações estabelecidas nos documentos acordados eram seguidas apenas por poucos países – fato que levou a Inglaterra a promover, em 1933, a Convenção para a

³ O primeiro parque florestal criado foi o de Yellowstone em 1872 nos Estados Unidos, seguido do parque de Yosemite em 1885 no mesmo país. Segundo McCornick (1992), o estabelecimento destes dois parques teve implicações importantes como modelo a ser imitado por outros países como a Austrália (Parque Real Nacional, 1879), Canadá (Parque nacional Banff, 1885) e Nova Zelândia (Parque Nacional Tongario, 1894).

⁴ Entre as principais, merecem destaque a *Sierra Club* e a *Audubon Society* nos Estados Unidos, a *Royal Society for the Protection of Birds* na Inglaterra, a *Wildlife and Nature Protection Society of Sri Lanka* (a mais antiga da região) e o *Naturschutzbund Deutschland* na Alemanha. (McCORNICK, 1992)

⁵ Assinaram a Convenção: Alemanha, Inglaterra, França, Itália, Congo Belga (hoje República Democrática do Congo) e Portugal (McCORNICK, 1992).

Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural, considerada o primeiro acordo no qual se propunha preservar a fauna e a flora em seu conjunto⁶.

No período que se estendeu desde os anos de 1930 até os anos de 1950, os esforços em conservar a natureza tanto nas colônias quanto nas metrópoles continuaram. No entanto, a grande depressão de 30 e as duas guerras mundiais dificultaram uma coordenação global e ofuscaram o tratamento das questões ambientais (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; McCORNICK, 1992).

Seguido o período das guerras, novas convenções internacionais sobre a conservação da natureza foram assinadas. A maioria delas tratava sobre a migração de pássaros e sobre a vida selvagem⁷. No entanto, essas Convenções ainda eram ineficientes, pois havia pouco interesse e compromisso da maioria dos países sobre os temas negociados (McCORNICK, 1992; TOLBA, 1998).

Em 1945 foi fundada a Organização das Nações Unidas (ONU) e no ano seguinte estabelecida a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), que se tornou no principal organismo da ONU a tratar a questão ambiental até a década de 1970. Embora tenha sido criada inicialmente com o intuito de fazer avançar o intercâmbio científico e tecnológico entre os países membros da ONU e implementar programas de educação, a UNESCO passou ao longo dos anos a apoiar iniciativas ligadas às questões ambientais. Suas ações estavam mais voltadas para iniciativas de conservacionismo, buscando o uso racional dos elementos do meio ambiente⁸.

A primeira iniciativa nesse sentido foi a realização da Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos (UNSCCUR) em 1949 nos Estados Unidos. Contando com a participação de 49 países, o encontro serviu para a troca de experiências no uso de recursos e técnicas de conservação entre os países e procurou indicar os caminhos a serem seguidos pelos atores internacionais tendo como referência uma racionalidade conservacionista, amparada nos conhecimentos científicos vigentes (CHASEK, 2001; RIBEIRO, 2005).

⁶ Assinado pelas grandes nações européias que possuíam territórios na África, o tratado buscava instituir mecanismos para a preservação de ambientes naturais através de parques, como vinha sendo feito nos Estados Unidos (RIBEIRO, 2005).

⁷ Entre as principais Convenções negociadas, destacam-se a Convenção Internacional para a Regulação da pesca da Baleia assinada em 1946, a Convenção Internacional para a Proteção de Pássaros firmada em 1950 e a Convenção Interina sobre a Conservação das Focas de Pele do Pacífico Norte assinada em 1957.

⁸ Site da UNESCO em: <http://www.unesco.org/>

Em 1957 foi declarado o Ano Geofísico Internacional pelas Nações Unidas. A partir desse momento teve início a medição metódica da concentração de dióxido de carbono na atmosfera através de um observatório no Havaí. Contudo, apesar da conscientização cada vez maior sobre os prováveis efeitos nocivos da atividade humana sobre o meio ambiente, acentuava-se, por exemplo, a utilização de químicos tóxicos na agricultura trazendo conseqüências danosas aos seres vivos e aos ecossistemas (FOLADORI, 2001) e o número de ocorrências de acidentes ecológicos de grandes proporções, como foi o caso do vazamento de efluentes contendo mercúrio de fábricas em Minamata no Japão, intoxicando pescadores e suas famílias (LAGO, 2005; TOLBA, 1998).

Acidentes como o de Minamata e outros que ocorreram no mesmo período, segundo Corrêa (1998, p. 12), “despertaram iniciativas governamentais, reforçaram a atuação das sociedades ambientalistas já existentes e estimularam a criação de grupos dedicados à preservação do meio ambiente em seu conceito mais abrangente”.

No Brasil, surgiram as primeiras ações ambientalistas através de grupos preservacionistas. Em 1954 foi criada a Associação de Defesa da Fauna e da Flora e, no ano seguinte, foi fundada a União Protetora do Ambiente Natural, no Rio Grande do Sul. Anos depois, em 1958, foi criada a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, com objetivos de atuação rigorosamente conservacionistas, com foco na preservação da fauna e da flora e nas espécies ameaçadas de extinção.

1.1.1 A década de 60 e a emergência da Utopia Ambientalista

A partir da década de 1960, o mundo mais desenvolvido testemunhou uma mudança no ambientalismo. Embora a proteção da natureza e a sua conservação tenham permanecido como elementos de interesse dos movimentos ambientalistas nos países mais desenvolvidos, a crescente preocupação pública com relação às conseqüências ambientais decorrentes da acelerada industrialização em curso, passou a ganhar cada vez mais destaque (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; McCORNICK, 1992).

Houve durante a década uma crescente conscientização sobre os limites físicos da natureza e sobre o uso equivocado e irrestrito dos recursos naturais, elevando o patamar da discussão sobre questões ambientais em direção a questionamentos dos modelos de crescimento e desenvolvimento, alertando às graves conseqüências do “progresso” nas bases que vinha ocorrendo. As críticas aos modelos não se restringiam

apenas à esfera econômica, contestavam também modelos de vida, valores, a ética. O conjunto destes fatores, somado à percepção da crise ambiental com caráter transfronteiriço e com consequências sobre a própria existência humana, levou à transferência do tratamento da questão ambiental cada vez mais da esfera puramente técnico-científica para um contexto mais amplo, penetrando no âmbito das áreas política, econômica e social (McCORNICK, 1992; WORSTER, 2008).

Na interpretação de Chasek (2001), dois eventos em especial tiveram significativa importância para a crescente conscientização política do mundo industrializado com relação às questões ambientais. O primeiro foi a publicação do livro *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson's em 1962, que trouxe à tona a preocupação com relação aos impactos destruidores do uso cada vez mais difundido em todo planeta de químicos sintéticos - principalmente os pesticidas e inseticidas químicos - sobre a população de pássaros, a vida selvagem e os recursos naturais da terra. O livro, que logo se tornou um *best seller*, foi bastante criticado pelo Departamento de Agricultura Americano e por um grande número de companhias da indústria química, que interpretavam suas mensagens alarmantes e o seu sucesso imediato como ameaças aos seus interesses econômicos.

Outro evento comumente citado como catalisador da consciência pública dos problemas ambientais foi o desastre do naufrágio do petroleiro *Torrey Canyon* em 1967, provocando o vazamento de aproximadamente 117 mil toneladas de petróleo no canal Inglês e poluindo centenas de quilômetros ao longo do litoral de Cornualha. O incidente levou o governo inglês a criar a Comissão Real sobre Poluição Ambiental em 1969 e teve uma influência crucial na decisão de alguns países de assinar a Convenção Relacionada à Intervenção em Alto-Mar em Caso de Acidentes com Poluição de Petróleo e da Convenção sobre Responsabilidade Civil para Danos Provocados por Poluição de Petróleo (CHASEK, 2001; McCORNICK, 1992).

Além destes dois episódios, Clapp & Dauvergne (2005) citam também, como fatores decisivos na mudança do caráter do ambientalismo nos países mais desenvolvidos durante esse período, os protestos contra as armas nucleares, a fundação em 1961 do *World Wildlife Fund* (WWF) - considerada a primeira organização não-governamental (ONG) de espectro verdadeiramente mundial⁹ - e a emergência entre os ambientalistas de preocupações a respeito dos impactos cumulativos dos problemas

⁹Site do WWF em: <http://www.worldwildlife.org/>

locais sobre o planeta. Outros fatores comumente citados incluem ainda os efeitos da afluência nas sociedades mais industrializadas, avanços nos conhecimentos científicos e a influência de outros movimentos sociais - como o movimento dos negros nos Estados Unidos contra a segregação racial, o movimento contra a Guerra do Vietnã, a contracultura e o movimento *hippie*.

O “novo ambientalismo” que surgia era mais dinâmico, tinha base e apoio público mais amplo além do que fazia parte de um processo bem mais abrangente e cumulativo das transformações sociais e políticas. As novas organizações que emergiam tinham um caráter predominantemente ativista e político e centravam-se mais na humanidade e em seus aspectos ambientais ao invés de dar ênfase ao ambiente não-humano e ao conservacionismo como suas precursoras. Segundo McCornick (1992, p. 64) “[...] havia uma concepção mais ampla do lugar ocupado pelo homem na biosfera, uma compreensão mais sofisticada dessa relação e um tom de crise maior e mais disseminado do que o ocorrido quando dos primeiros movimentos de conservação”.

A década de 60 presenciou ainda a realização de eventos importantes, como a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera – conhecida também como Conferência da Biosfera, realizada em Paris, em 1968. Embora o seu verdadeiro significado tenha sido negligenciado ao longo dos anos, principalmente devido ao impacto político e público bem maior que a Conferência de Estocolmo em 1972 alcançou, é preciso lembrar que Estocolmo refletiu, em boa parte, os temas, os fundamentos e algumas das recomendações do encontro em Paris.

Convocada pela UNESCO e financiada através da parceria com a ONU, a *Food and Agricultural Organization* (FAO), a *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) e a *International Biological Programme* (IBP), a Conferência de Paris tinha como proposta central discutir os impactos ambientais da ação do homem sobre a Biosfera, abordando temas como os efeitos da poluição do ar e da água, o desmatamento, o excesso de pastagens e a drenagem das terras úmidas.

O encontro produziu uma lista de recomendações que reconhecia, em essência, uma percepção bem mais ampla do meio ambiente, com ênfase no seu caráter inter-relacionado. A degradação do meio ambiente já era vista pelos delegados presentes no encontro como consequência do crescimento populacional, da rápida urbanização e da industrialização. Houve uma mudança com relação à concepção de alguns dos principais problemas ambientais - como a poluição, o desmatamento, o efeito estufa (até

então desconhecido) – que passaram a ser vistos como problemas globais. Foi reconhecido ainda, entre os representantes dos 64 países presentes, a necessidade de se levar em conta os aspectos econômicos, políticos e sociológicos das questões ambientais – fato que levou a Assembléia Geral da ONU a aceitar a proposta de realizar uma Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, quatro anos depois, em Estocolmo (McCORNICK, 1992; RIBEIRO, 2005) ¹⁰.

Seguido da Conferência da Biosfera, a UNESCO realizou ainda uma Convenção em 1971 para tratar das zonas úmidas. A Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, principalmente como Habitat de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, teve como objetivo inicial proteger os pássaros dependentes ecologicamente das áreas úmidas, mas com o passar dos anos foi sendo ampliada e hoje a sua atuação está voltada à proteção das zonas úmidas (alagados) num sentido mais amplo, visando a proteção de toda a fauna e da flora destas regiões. A Convenção representou um significativo avanço na história do meio ambiente internacional, pois os países signatários reconheceram a importância que as zonas úmidas têm para o equilíbrio ecológico não só de seus países, mas do mundo como um todo, estabelecendo compromissos em buscar soluções eficazes para o desenvolvimento sustentável nestas áreas ¹¹.

A transição da década de 60 para a de 70 foi marcada ainda pela publicação de um conjunto de obras que tiveram um importante papel ao tirar as questões ambientais dos círculos acadêmicos e das publicações técnicas para lançá-las à arena pública. Os principais livros publicados nesse período e que obtiveram considerável impacto na opinião pública foram: *Tragedy of Commons* (1968) de Garret Hardin; *The Population*

¹⁰ O principal produto da Conferência foi o programa interdisciplinar “O Homem e a Biosfera” – que tinha sido proposto durante o encontro e lançado em 1971. O principal instrumento do programa foi as chamadas *Reservas da Biosfera*. Os países-membros da ONU distribuíram áreas de preservação ambiental relevantes em seus territórios e que estivessem pouco modificadas, para que fossem feitas pesquisas sobre a dinâmica natural nestas zonas. No Brasil, existem 6 Reservas de Biosfera reconhecidas pelo programa, cobrindo uma área total de cerca de 128, 118,348 hectares. A primeira e provavelmente a mais importante foi a Reserva da Mata Atlântica, criada em 1993. Para o acesso à lista completa das Reservas de Biosfera reconhecidas pelo Programa ver: <http://www.unesco.org/mab/doc/brs/BRlist2008.pdf>. Para mais informações sobre as Reservas, visitar o site do programa “O Homem e a Biosfera” da UNESCO em: http://portal.unesco.org/science/en/ev.php-URL_ID=6393&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹¹ O Brasil assinou a Convenção de Ramsar em 1993 e a ratificou em 1996, designando 8 áreas a serem protegidas, com destaque especial ao Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense – compreendendo uma área de 135.000 hectares, com a maior concentração de fauna do trópico, incluindo várias espécies ameaçadas de extinção de mamíferos, aves, répteis e peixes. O país é considerado o 7º país do mundo em superfície na lista Ramsar. O histórico de toda a Convenção, seu desenvolvimento recente, assim como as informações a respeito de sua atuação (encontradas nos “*information papers*”) estão disponíveis no site da Convenção, disponível em: <http://www.ramsar.org/>

Bomb (1968) de Paul Ehrlich; *This Endangered Planet* (1971) de Richard Falk e o livro *The Closing Circle* (1971) de Barry Commoner (LAGO, 2005; McCORNICK, 1992; CLAPP; DAUVERGNE, 2005; WORSTER, 2008).

O livro *The Entropy Law and the Economic Process*, de Georgescu-Roegen, publicado em 1971, teve uma menor divulgação no meio ambientalista, porém é considerado o marco inaugural da corrente da Economia Ecológica. Considerado como o principal fundamento da crítica ecológica à ciência econômica convencional, a obra de Georgescu-Roegen teve papel decisivo na consolidação da Economia Ecológica, além de ter proporcionado contribuições importantes para outras áreas da teoria econômica, como a teoria do consumo e a economia agrária (MARTINEZ-ALIER, 1998).

Apesar da significativa influência e relevância destes livros em levantar questões pertinentes aos principais problemas ambientais da época, nenhum deles obteve o mesmo impacto político internacional de “Os limites do Crescimento”, publicado pelo Clube de Roma em 1972 (BRUSEK, 1994; DUARTE; 2003; LAGO, 2005; McCORNICK, 1992; WORSTER, 2008)¹². Escrito por um grupo de autores sob coordenação de D. H. Meadows, o livro teve como base os resultados de um modelo desenvolvido pelo MIT no qual era utilizado um avançado computador (para a época) que fazia a simulação da evolução da economia mundial. Os resultados da pesquisa revelaram que o contínuo crescimento demográfico e econômico nos padrões observados até o início dos anos de 1970 faria com que os limites físicos da Terra para absorver tais impactos fossem ultrapassados num futuro próximo (LEIS, 2004; McCORNICK, 1992).

“Os limites do Crescimento” previa um cenário bastante pessimista para o futuro da humanidade caso não fossem tomadas medidas vigorosas para modificar o processo de reprodução capitalista vigente. As soluções apresentadas para reverter essas tendências se dariam através de mudanças em diversos aspectos da sociedade industrial moderna, entre as quais a proposta da estabilidade econômica e ecológica por meio de uma redução drástica do crescimento populacional global e do capital industrial

¹² O Clube de Roma é formado por um grupo de estudiosos ilustres que se reúnem para debater um amplo conjunto de temas relacionados à economia internacional, política, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Fundado em 1968 pelo industrial e acadêmico italiano Aurelio Peccei, o Clube se tornou mundialmente reconhecido depois da publicação de “Os Limites do Crescimento”. Para informações sobre as atividades e publicações do Clube de Roma ver: <http://www.clubofrome.org/>

(MULLER, 2007; BRUSEKE, 1994; LAGO, 2005; DUARTE, 2004, McCORNICK, 1992)¹³.

A repercussão dessa obra sobre a comunidade científica e sobre o público em geral foi bastante expressiva. O propósito de abrir o debate para uma comunidade mais ampla sobre as tendências globais em aceleração obteve êxito (MULLER, 2007; McCORNICK, 1992). O livro vendeu mais de 30 milhões de cópias em 30 idiomas e se tornou no livro sobre meio ambiente mais vendido na história. Embora tenha recebido uma série de críticas, principalmente de economistas, a respeito das limitações, imperfeições e simplificações do modelo utilizado (em grande parte devido à carência de dados) e ao relativo desprezo à economia e à sociologia, o livro teve uma repercussão positiva entre algumas áreas de conhecimento. Provavelmente, a maior contribuição de “Os Limites do Crescimento” esteja mais nas questões e preocupações que suscitou (trazidas para o debate posterior) do que nas suas respostas e recomendações políticas. (McCORNICK, 1992)

1.1.2 O Relatório sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente de Founex, 1971

Ao final dos anos 60, a ONU seguia com os preparativos para a realização da Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, que havia sido proposta durante a Conferência da Biosfera em 1968. Foram realizadas quatro sessões preparatórias até a Conferência, sendo que a mais importante ocorreu em *Founex*, na Suíça, em Junho de 1971. Para a reunião, foram convidados 27 peritos que haviam sido escolhidos pelos seus trabalhos nas outras reuniões preparatórias, entre os quais o Embaixador brasileiro Miguel Ozório de Almeida - que apresentou um dos nove *working papers* durante a reunião, com o título *Economic Development and the Preservation of the Environment*. Segundo Lago (2005) a presença do Embaixador brasileiro e de outro latino-americano (Enrique Iglesias) assegurou a incorporação da linha de pensamento da CEPAL – instituição pela qual ambos tiveram papel de destaque - no documento final da reunião.

Durante esse encontro, surgiu a tese que ocuparia uma das principais discussões em Estocolmo, na qual se apoiava o estabelecimento de medidas diferenciadas para países mais desenvolvidos e países periféricos – proposta que continua sendo utilizada

¹³ Entre algumas das recomendações, os autores propuseram a redução de 20% no investimento agrícola, a redução de 40% no investimento industrial e 40% na taxa de natalidade (McCORNICK, 1992).

até hoje, a exemplo das negociações sobre as mudanças climáticas globais e de outras negociações no seio das Conferências do Rio e de Joanesburgo. Este pensamento foi expresso no discurso proferido pelo Embaixador brasileiro que advertia:

Se toda a poluição gerada pelos países industrializados pudesse ser retirada do mundo, a poluição mundial seria praticamente insignificante; ao contrário, se toda a poluição atribuível diretamente a atividades em países subdesenvolvidos pudesse ser retirada hoje do mundo, todos os perigos ligados à poluição continuariam a existir com praticamente a mesma intensidade (SILVA, 2002, p. 30).

Como veremos a seguir, essa postura foi refletida no posicionamento brasileiro em Estocolmo e serviu de base para os argumentos do país em defesa da sua soberania e dos seus propósitos de crescimento econômico.

O Relatório resultante da reunião de Founex, intitulado *Report on Development and Environment*, se tornou num importante documento cujos reflexos se mostraram evidentes nos princípios da Declaração de Estocolmo e nos tratados ambientais multilaterais subsequentes. Entre as suas principais conclusões, consagrava-se a idéia de que enquanto a deterioração do meio ambiente nos países mais industrializados era conseqüente do modelo de desenvolvimento, nos países em desenvolvimento os problemas ambientais eram derivados do subdesenvolvimento e da pobreza (LAGO, 205; SILVA, 2002; CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

A partir desse encontro foi dada a partida para uma reflexão mais profunda sobre as implicações de um modelo de desenvolvimento baseado exclusivamente no crescimento econômico, iniciando assim uma associação entre desenvolvimento e meio ambiente. De acordo com Ribeiro (2005, p. 74), “em *Founex* foram lançadas as bases do conceito de desenvolvimento sustentável”. O Relatório enfatizou a importância do contínuo desenvolvimento nos países em desenvolvimento, procurando estabelecer uma harmonia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

1.2 A Conferência de Estocolmo, 1972

A Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo entre os dias 5 e 17 de junho de 1972, sob os auspícios da ONU é considerada, pela maioria dos autores, como o marco inaugural do tratamento global das questões ambientais de forma consistente. Contando com a presença de 113 estados, 19 órgãos intergovernamentais e 400 outras organizações intra-governamentais e não-

governamentais, a Conferência de Estocolmo, como passou a ser chamada, constituiu-se na maior Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente até então organizada¹⁴.

Desde a abertura do encontro, as atenções estavam voltadas para o fato de que a ação humana estava causando sérios danos à natureza e ao próprio bem estar humano. Pela primeira vez em um encontro internacional de grandes proporções, os debates se concentraram nos vínculos entre a economia global, o crescimento populacional e as mudanças ambientais. Foram abordados temas como a poluição atmosférica, a chuva ácida, a gestão dos recursos naturais, a poluição da água e do solo decorrentes da industrialização e uma série de outros problemas relacionados à intensificação das atividades humanas sobre o meio ambiente (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; RIBEIRO, 2005; LAGO, 2005).

Os assuntos mais polêmicos debatidos durante o encontro foram sobre o controle populacional e a redução do crescimento econômico (DUARTE, 2003; RIBEIRO, 2005; LAGO, 2005; VIOLA; LEIS, 1991) Os países em desenvolvimento viam na postura neo-malthusiana do Relatório “Os Limites do Crescimento”, apresentado durante a reunião, e nos discursos ambientalistas dos países ocidentais mais industrializados, um movimento de ampliação da subordinação internacional dos países mais pobres pelos países mais ricos. Para os países em desenvolvimento, o discurso ecológico dos países industrializados ocultava outros elementos, comumente vinculado ao comércio internacional e à intervenção política (GUDYNAS, 2004; LEIS, 2004). Segundo Leis (2004, p. 89) “a reação dos países mais pobres chegou ao ponto de acusar os mais ricos de querer impor um novo colonialismo”.

A Conferência cristalizou as diferenças entre as posições dos países em desenvolvimento e os países mais industrializados, confrontando a tese dos ricos com a tese dos pobres. De um lado, os países mais desenvolvidos, de um modo geral, estavam preocupados em discutir os problemas ambientais decorrentes da poluição industrial e os efeitos da devastação ambiental sobre a Terra, mostrando-se dispostos a propor um programa internacional direcionado à conservação dos recursos naturais e genéticos do planeta. Do outro lado, os países em desenvolvimento questionavam a legitimidade das propostas dos países mais ricos, afirmando que estes já haviam alcançado um grau de

¹⁴ Apesar da expressiva presença de representantes de estados, o clima político da Guerra Fria afetou o encontro uma vez que a União Soviética e os países do Leste boicotaram a Conferência em protesto contra a ausência da Alemanha Oriental, que ainda não era membro das Nações Unidas e não foi aceita a participar do encontro. Por outro lado, o encontro foi o primeiro grande evento internacional no qual a República Popular da China participava como membro das Nações Unidas. (LAGO, 2005)

desenvolvimento industrial elevado através do uso predatório dos recursos naturais e que, portanto, não lhes cabia o direito de querer impor-lhes exigências rigorosas de controle ambiental e salvaguardas que prejudicariam a industrialização dos países em desenvolvimento. Os problemas ecológicos e demográficos suscitados eram considerados secundários. Um dos principais argumentos utilizados pelos países em desenvolvimento era o de que a principal poluição para eles era a miséria que assolava seus países e que os fatores ambientais não deveriam restringir o seu crescimento econômico (GUDYNAS, 2004; LEIS, 2004; DUARTE, 2004; RIBEIRO, 2005; SILVA, 1987).

Essa postura teve no Brasil, ao lado da China e da Índia, a sua mais significativa expressão. Apoiado no princípio de que a pior forma de poluição é a pobreza e de que a proteção do meio ambiente só deveria vir após um aumento significativo da renda *per capita* e da melhoria da qualidade de vida da sua população, o Brasil foi um dos principais protagonistas na formação de uma coalizão de países de Terceiro Mundo contrários ao reconhecimento da importância primordial dos problemas ambientais (DUARTE; 2003; SILVA, 1987; VIOLA; LEIS, 1991; 2004; VIOLA, 2004).

Em discurso proferido na Conferência, o Ministro brasileiro Costa Cavalcanti afirmava que para a maioria da população mundial a questão da melhoria de condições é muito mais uma questão de diminuir a pobreza e de dispor de mais alimentos, assistência médica e emprego do que ver reduzida a poluição atmosférica. Para o Ministro, a degradação ambiental ultrapassa as questões da poluição industrial. Há outras formas de degradação, que constituem a poluição da pobreza ou do subdesenvolvimento (SILVA, 1987). A posição do Brasil era a de "desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde", como haviam feito os próprios países mais ricos (DUARTE, 2003; VIOLA; LEIS, 1991; VIOLA, 2004, SILVA, 1987). Essa postura refletia claramente o perfil do país, que na época era governado pelo regime militar fortemente marcado pela defesa da soberania nacional e do crescimento econômico (DUARTE, 2003; LAGO, 2005; VIOLA, 1998).

A própria legitimação do governo militar dependia em boa parte do êxito econômico do país e, portanto, qualquer sugestão ou iniciativa de restrição ao uso de recursos, à industrialização e ao crescimento econômico era repudiada pelo governo (DUARTE, 2003; LAGO, 2005). Como aponta Viola (1998, p. 9) “[...] o modelo de desenvolvimento que estava no seu apogeu em 1972 baseava-se numa forte depleção de

recursos naturais considerados infinitos, em sistemas industriais muito poluentes e na intensa exploração de uma mão-de-obra barata e desqualificada”.

A Delegação sabia com que imagem o Brasil chegava a Estocolmo: não era a do “milagre econômico”, da bossa nova e do tricampeonato de futebol. Era a de um país que estava, havia oito anos, sob um regime militar que dava ênfase absoluta a seu crescimento econômico, que não pretendia controlar o seu crescimento demográfico, que tinha péssimos recordes nas áreas de direitos humanos e de preservação da natureza, que tinha fortes tendências nacionalistas e ambições de domínio da tecnologia nuclear. (LAGO, 2005, p. 91)

De acordo com Leis (2004, p. 90), o Brasil só estaria disposto a discutir o meio ambiente na Conferência “[...] para reivindicar seu direito ao uso de seus recursos naturais para alcançar um maior desenvolvimento econômico”. O país via com desconfiança a maior parte das iniciativas levadas pelas principais potências industrializadas alegando que a dimensão e a complexidade do tema ambiental poderiam afetar a soberania nacional e o livre-arbítrio para atuar nas áreas demográficas e de organização sócio-econômica. O Brasil defendia combativamente o princípio da soberania nacional absoluta e o direito de explorar os seus recursos de acordo com as suas prioridades. Além disso, a delegação brasileira fazia questão de frisar nos seus discursos, que quem deveria arcar com o ônus da responsabilidade sobre os problemas ambientais e tomar medidas de proteção eram os próprios países industrializados, afirmando que eram eles os principais responsáveis pela degradação ambiental na Terra (DUARTE, 2003; LEIS, 2004; CLAPP; DAUVERGNE, 2005; SILVA, 1987; VIOLA, 2004) De acordo com Viola (2004, p. 6):

A posição brasileira em Estocolmo baseou-se em três princípios: a defesa de soberania nacional irrestrita em relação ao uso de recursos naturais, a idéia de que a proteção ambiental deveria vir somente após o crescimento da renda per capita e a atribuição de responsabilidade exclusiva aos países desenvolvidos pelo ônus da proteção do meio ambiente global.

Ao final da Conferência - depois de acomodados os interesses dos países mais desenvolvidos e, principalmente, dos países em desenvolvimento - os delegados chegaram a um consenso e estabeleceram um programa ambiental das Nações Unidas, consistindo basicamente em quatro elementos principais: a) a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, que consistia em 26 princípios voltados para o gerenciamento do meio ambiente global; b) o Plano de Ação, que incluía 109 recomendações para a

cooperação internacional sobre o meio ambiente; c) um fundo voluntário para financiar os programas e pesquisa; d) um mecanismo institucional para coordenar as atividades da ONU nesse âmbito, através da criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) com sede em Nairobi, no Quênia. A partir daí, seria este o órgão da ONU a se dedicar exclusivamente ao meio ambiente com o papel de coordenar, divulgar e discutir os temas ambientais;

Na “Declaração sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo” - que serviria de base para a orientação de conduta da comunidade internacional na elaboração de suas normas e políticas ambientais - a proteção do meio ambiente é abordada essencialmente com relação ao ser humano. O objetivo declarado do documento é garantir um modo de vida adequado, resguardando os recursos naturais, conforme expressos pelos Princípios firmados: o Homem “[...] é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras” (Princípio 1); “Os recursos naturais da Terra [...] devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras” (Princípio 2); “Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais” (Princípio 3) e “[...] ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a fauna e a flora silvestres” (Princípio 4) ¹⁵.

Como resultado da resistência do bloco formado pelo Brasil e os países em desenvolvimento, a Declaração também adotou resoluções que refletiam seus interesses. A questão do desenvolvimento econômico e social como pré-condição para a melhoria da qualidade de vida e solução para o problema da degradação ambiental nos países em desenvolvimento é resguardada nos princípios 8 e 9¹⁶, sendo que o princípio 11 reforça esse argumento ao afirmar que: “As políticas ambientais de todos os Estados devem ser orientadas no sentido de reforçar o potencial de desenvolvimento presente e futuro dos países em desenvolvimento, e não afetar adversamente esse potencial”. Além disso, a Declaração reafirma o direito soberano dos Estados “[...] de explorar seus próprios

¹⁵ O texto da Conferência encontra-se no *site* do PNUMA em: <http://www.unep.org/>

¹⁶ “O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente favorável de vida e de trabalho, e criar na Terra as condições que são necessárias para que se melhore a qualidade de vida” (Princípio 8).

“As deficiências ambientais geradas pelas condições de subdesenvolvimento e pelos desastres naturais originam problemas graves e o melhor modo de corrigi-las é o desenvolvimento acelerado mediante a transferência de somas substanciais de assistência financeira e tecnológica, como complemento aos esforços internos dos países em desenvolvimento, e à ajuda conjuntural que se tornar necessária” (Princípio 9).

recursos em conformidade com suas próprias políticas ambientais”, desde que suas atividades não causem dano ao meio ambiente de outros países (Princípio 21).

Apesar da Declaração de Estocolmo ter sido criticada na ocasião por não ter adotado normas mais rígidas (SILVA, 2002) e suas resoluções não conterem cláusulas de cumprimento legal obrigatório (LEIS, 2004), não se pode ignorar o fato de que o documento exerceu decisiva influência na defesa do meio ambiente e na legitimação do ambientalismo no plano político mundial, abrindo precedentes para que os valores que emergiam na sociedade pudessem ser cada vez mais abordados pelos Estados. Muitos dos 26 princípios nela contidos foram incorporados em diversas declarações e resoluções de Convenções Internacionais subsequentes, construindo uma linguagem comum sobre o tratamento das questões ambientais no plano internacional entre as diversas culturas, sociedades, ideologias e Estados.

A aprovação dos 26 princípios e do Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano ao encerramento da Conferência resultou numa elevação expressiva do patamar de discussões das questões ambientais. A Conferência é vista por uma série de autores como positiva em alguns aspectos, conforme se resume a seguir.

Na visão de Lima (1997, p. 190), o maior legado de Estocolmo provavelmente “[...] esteja na consolidação do próprio conceito de meio ambiente, que passou incorporar fatores econômicos e sociais em sua definição e deixou assim de ser entendido apenas como o conjunto de elementos físicos e biológicos que afetam uma determinada área”. Para Leis (2004, p. 91), embora ainda fosse cedo para se falar em desenvolvimento sustentável, “os acordos de Estocolmo abriram a porta para as necessidades dos países pobres e, assim sendo, obrigaram a pensar uma aproximação entre desenvolvimento e meio ambiente”.

Segundo a tese defendida por Lago (2005), há uma convergência entre a grande maioria dos autores em atribuir as principais conquistas de Estocolmo aos seguintes fatores:

[...] a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão de meio ambiente em dezenas de países que ainda não os tinham; o fortalecimento das organizações não-governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais. (LAGO, 2005, p. 33-34)

1.2.1 A Repercussão da Conferência de Estocolmo no ambientalismo

Os anos que se seguiram após a Conferência de Estocolmo foram marcados, inicialmente, por grandes expectativas e sinais de que o ambientalismo penetrava no sistema político mundial de forma mais consistente. A criação do PNUMA e a adoção da Declaração de Estocolmo elevaram o tratamento das questões ambientais e ampliaram os meios para ações internacionais. Segundo McCornick (1992, p. 111), “a Conferência de Estocolmo foi o acontecimento isolado que mais influenciou no movimento ambientalista internacional”.

Sob a influência da Declaração dos 26 princípios, importantes tratados ambientais internacionais começaram a ser negociados. A Conferência estimulou também a criação de órgãos e programas nacionais dedicados à questão ambiental em dezenas de países que ainda não os tinham, inclusive nos países do Sul, e impulsionou a proliferação de ONGs ambientais pelo mundo.

Um dos sinais mais visíveis da influência da Conferência de Estocolmo pode ser observado através da comparação do número de países que tinham agências ou programas ambientais antes e depois da Conferência. Segundo o levantamento apresentado por Leis (2004), enquanto que em 1971 apenas 12 países contavam com agências estatais para cuidar do meio ambiente, dez anos depois, mais de 140 países já tinham criado órgãos administrativos na área ambiental. Embora muitas vezes o estabelecimento dessas agências governamentais ambientais não representasse a rigor um interesse em tratar o tema mais a fundo, pois muitos dos países em desenvolvimento haviam criado essas instâncias apenas para atender à demanda internacional (em vários casos o tema ambiental não havia sequer penetrado nas suas próprias sociedades), é possível afirmar, no entanto, que esse movimento teve uma contribuição significativa para a legitimação política mundial da questão ambiental e para o avanço no processo de estabelecimento de legislações nacionais.

O Brasil foi um caso típico da emergência do ambientalismo de Estado motivado pela demanda externa. Em 1973, as agências ambientais começam a fazer parte do cenário brasileiro com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior, com o objetivo de elaborar estratégias para a conservação do meio ambiente e para o uso dos recursos naturais de forma racional. Também nesse período, alguns Estados mais desenvolvidos criaram as primeiras agências para o controle da poluição, como a Fundação de Engenharia do Meio

Ambiente (Feema), no Rio de Janeiro, e a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (Cetesb), em São Paulo (JACOBI, 2003; PÁDUA, 1991).

Entretanto, ao invés de significar um comprometimento efetivo do governo brasileiro com a luta pela causa ambiental, essas iniciativas funcionaram mais como uma tentativa de atenuar a imagem negativa que o Brasil tinha no cenário mundial, principalmente devido à sua atuação na Conferência de Estocolmo. A criação destes aparatos jurídico-institucionais foi uma resposta às críticas que o país sofria de outros Estados e de organizações ambientalistas internacionais como a *WWF* e a *IUCN* (que colocavam o país no foco da mídia internacional), porém não asseguravam a proteção do meio ambiente. O Brasil ainda defendia a idéia de que os recursos naturais deveriam ser utilizados para acelerar o processo de desenvolvimento econômico, tomando apenas algumas medidas para minimizar os problemas de poluição e preservar alguns recursos naturais (JACOBI, 2003; PÁDUA, 1991; VIOLA, LEIS, 1996; GOLDEMBERG; BARBOSA, 2004).

O Estado brasileiro define a problemática ambiental como controle de poluição e preservação de algumas amostras de ecossistemas naturais. Considera-se que os recursos naturais do Brasil são quase infinitos e que se deve explorá-los do modo mais rápido e intenso possível, em vez de serem usados de modo conservacionista (como propõe o programa ambientalista internacional), para atingir altas taxas de crescimento econômico. (VIOLA; LEIS, 1996, p. 99)

O governo brasileiro procurava desta forma se adaptar ao contexto internacional sem, contudo, abrir mão de sua soberania nacional e dos seus objetivos de crescimento e desenvolvimento.

Outra implicação de relevância a partir de Estocolmo consistiu na proliferação de organizações não-governamentais ambientais (LEIS, 2004; GUIMARÃES, 1991; McCORNICK, 1992; PÁDUA, 1996; RIBEIRO, 2005). Já havia sinais de um movimento ascendente destas organizações desde o final dos anos sessenta e durante a Conferência em 1972, com a realização de um fórum paralelo sancionado pela ONU reunindo representantes oficiais de 400 ONGs ambientais credenciados pelo organismo, as organizações ambientalistas se fortaleceram. Era a primeira vez que as ONGs ambientais se destacavam em um grande encontro mundial e apesar do fórum ter sido prejudicado por limitações de financiamento e por ter o seu peso limitado nos assuntos da ONU durante esse período, o contato entre estas organizações ampliou o campo de ação e de oportunidades políticas, além do que impulsionou a troca de informações entre elas (LEIS, 2004, McCORNICK, 1992).

Um dos produtos mais importantes desse movimento ascendente foi a criação da *Environment Liaison Center International* (ELC)¹⁷- uma organização não-governamental com sede em Nairobi formada por uma coalizão de 800 organizações não-governamentais distribuídas em mais de 100 países com o objetivo de monitorar as atividades do PNUMA e cooperar com as ONGs a trabalharem de forma mais eficiente. No ano de 1982 havia 2.230 ONGs ambientalistas nos países menos desenvolvidos, sendo que 60% destas foram formadas depois de Estocolmo, enquanto que nos países mais desenvolvidos, a organização registrou 13 mil ONGs, das quais 30% tinham sido formadas após a Conferência¹⁸.

No Brasil, as associações ambientalistas que surgiam na década de 1970 eram fortemente influenciadas pelo movimento ambientalista norte-americano e europeu. Essa influência se deu fundamentalmente na adoção de um conjunto de valores e da formulação de propostas que incluíam ¹⁹:

[...] questionamento da civilização urbano-industrial pelos seus impactos devastadores sobre a natureza, promoção da ecologia como ciência da sobrevivência e de uma nova ética ecológica, combate à poluição causada por veículos e indústrias e à destruição das belezas paisagísticas causada por empreendimentos humanos, luta contra o uso exagerado da mecanização agrária e contra o uso indiscriminado de agrotóxicos, preservação da flora e da fauna nativas (LEIS; VIOLA, 1996, p. 97).

Os principais grupos ecológicos surgiram, principalmente, depois do relaxamento da repressão por volta de 1974 e da liberalização política. Alguns deles estavam voltados para a luta contra a degradação ambiental em sentido estrito, atuando nas cidades, regiões, protegendo rios, lagos ou áreas específicas enquanto que outros se caracterizavam por uma postura mais abrangente, defendendo mudanças nos estilos de

¹⁷ A importância da ELCI se deve ao seu papel catalisador dos interesses das ONGs ambientalistas e a sua ligação com os órgãos da ONU. A organização tem status consultivo com a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, o PNUMA, a Organização das Nações Unidas para a alimentação e agricultura e com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Para mais informações sobre as atividades da organização visitar o site em: <http://www.elci.org>

¹⁸ Dados fornecidos por McCORNICK (1992, p. 108).

¹⁹ A organização mais comprometida com esse sistema de valores foi a Associação Protetora do Meio Ambiente (Agapan), fundada em Porto Alegre em 1971. Criada a partir de uma percepção bem mais ampla dos problemas ambientais do que as outras organizações que lhe antecederam, a Agapan adotou uma postura agressiva, formulando inclusive um programa de promoção da ecologia e uma série de questionamentos sobre os impactos destrutivos da poluição gerada pelas indústrias – fato que lhe trouxe não apenas notoriedade, mas também problemas com o regime autoritário. A Associação, que desde a sua fundação tinha como prioridade as questões da degradação dos ecossistemas naturais e do uso abusivo dos agrotóxicos, exerceu papel decisivo na pressão junto à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, que culminou com a primeira lei estadual de agrotóxicos em 1983 (JACOBI, 2003; PÁDUA, 1991).

vida, no modo de ver o mundo e nos comportamentos sociais. Segundo um levantamento feito pelo SEMA, em 1983, foi registrado a existência de 503 associações ambientalistas em sentido estrito nesse período (PÁDUA, 1991).

É importante observar que apesar dos movimentos ambientalistas norte-americanos e europeus terem exercido bastante influência sobre as associações brasileiras, algumas questões programáticas consideradas como essenciais pelo ambientalismo internacional, como os problemas de crescimento populacional (estímulo ao planejamento familiar) e do uso conservacionista dos recursos ambientais, não foram abordados pelas entidades brasileiras. Além disso, a problemática ambiental era recebida de forma acrítica pelas associações brasileiras, ao ponto destas não perceberem, por exemplo, a especificidade da degradação ambiental brasileira em relação ao notável déficit de saneamento básico (algo que estava fora dos programas ambientalistas dos países mais desenvolvidos por já ter sido resolvido anteriormente) (VIOLA; LEIS, 1996).

A partir do final da década de 70, há uma mudança de atuação de algumas entidades ambientalistas brasileiras que passam a se empenhar em campanhas regionais ou nacionais tais como: a luta contra a inundação do Rio Sete Quedas (1979-1983); a campanha nacional de denúncia contra o desmatamento na Amazônia (1978-79); a campanha contra a construção de usinas nucleares (1977-1985) e a luta pela aprovação de leis contra o uso intensivo de agrotóxicos (1982-85) (JACOBI, 2003; VIOLA; LEIS, 1996). Várias dessas lutas tiveram repercussão significativa no exterior e se tornaram referências importantes para a propagação das pressões contra o governo brasileiro durante os últimos anos do regime autoritário. “Essas lutas representam marcos da ação ambientalista no Brasil, na medida em que indicam o início de questionamentos de políticas de governo pela comunidade científica e organizações ambientalistas” (JACOBI, 2003, p. 522).

Os efeitos da Conferência de Estocolmo puderam ser observados também pelo número crescente de Convenções Ambientais Multilaterais negociadas durante os anos 70. Alguns temas que eram considerados locais ou regionais - como a chuva ácida e a poluição das águas dos mares e oceanos - passaram a ser reconhecidos pela comunidade internacional como problemas globais. O tema ambiental passava a se inserir de forma mais persistente na agenda multilateral, fato verificado pelo número de países que aderiram aos diversos tratados que surgiram nos anos de 1970. Segundo Lago (2005, p. 33) “a criação do PNUMA foi determinante para que se mantivesse um ritmo mínimo

de progresso nos debates sobre meio ambiente no âmbito das Nações Unidas”. No mesmo sentido, Ribeiro (2005) afirma ainda que apesar do saldo das ações da PNUMA nos anos setenta não ter sido muito positivo, levando a poucos resultados práticos, a sua criação foi decisiva para que houvesse um incremento na ordem ambiental internacional através do desenvolvimento da abordagem de temas ambientais e do estabelecimento de convenções ambientais multilaterais.

Algumas análises apontam para uma significativa fragilidade e limitação do PNUMA para cumprir os seus amplos e complexos propósitos, principalmente no que se refere aos seus aspectos organizacionais, administrativos e suas condições financeiras e materiais (McCORNICK, 1992). No entanto, é preciso destacar que a partir da sua criação, o tema ambiental entrava de forma definitiva na agenda multilateral. A partir do seu estabelecimento, houve o desenvolvimento e a codificação de um novo corpo de instrumentos jurídicos do direito internacional destinado ao tratamento da questão ambiental²⁰. Através dos diversos regimes regionais e acordos globais, assim como as diretrizes e princípios que sucederam durante os anos de 1970, consolidava-se o Direito Ambiental Internacional e uma nova forma de diplomacia multilateral – a diplomacia ambiental (TOLBA, 1998; CHASEK, 2002; PORTER; BROWN; CHASEK, 2006).

No mesmo ano da assinatura da Convenção de Estocolmo foram assinadas duas Convenções Ambientais Multilaterais marcadas pela influência de Estocolmo. A primeira foi a “Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural Mundial”, promovida pela UNESCO, que incentiva os países a protegerem os Patrimônios Naturais e Culturais²¹ que apresentam um conjunto de características de valor inestimável tanto a nível nacional quanto universal. Após serem incluídos na lista de Patrimônio Natural ou Cultural, estes locais passam a receber assistência técnica e financeira para sua proteção²².

²⁰ Além do PNUMA, outras agências especializadas da ONU também desenvolviam leis ambientais internacionais tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho (ILO), a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), a Organização Marítima Internacional (OMI) e a Organização Mundial de Meteorologia (WMO) – sigla em inglês (McCORNICK, 1992).

²¹ Os Patrimônios Naturais compreendem as áreas com formações físicas, biológicas e geológicas excepcionais, habitats de espécies animais e vegetais ameaçadas e áreas que tenham valor científico, de conservação ou estético. Os Patrimônios Culturais compreendem os monumentos, grupos de edifícios ou sítios que tenham valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico ou antropológico. Mais informações disponíveis em: <http://www.unesco.org>

²² A lista completa do Patrimônio mundial protegido pela UNESCO encontra-se disponível em: http://www.brasilia.unesco.org/areas/cultura/areastematicas/patrimoniomundial/copy6_of_index_html

A outra Convenção assinada em 1972 sob influência direta de Estocolmo foi a Convenção de Londres sobre Prevenção da Poluição Marinha por Despejo de Resíduos e Outras Matérias, que proíbe “todo despejo deliberado, no mar, de resíduos e outras substâncias efetuado por embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar” e ainda “todo afundamento deliberado, no mar, de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar” (art. III, para. 1).

A Convenção de Londres, como ficou conhecida, foi um das primeiras Convenções Globais a proteger o meio ambiente marinho das atividades humanas e a primeira a aceitar o direito de países costeiros a impor proibições contra a poluição. Em vigor desde Agosto de 1975, quando as tarefas do seu secretariado foram transferidas à Organização Marítima Internacional (OMI), a Convenção produziu um Protocolo em 1996, conhecido como Protocolo de Londres, sob o qual todo o despejo de resíduos no mar é proibido, com a exceção apenas daqueles que estão classificados em uma lista especial e somente através de uma permissão, sujeita ainda a revisões periódicas. Entre as inovações mais importantes apresentadas destaca-se a codificação do “princípio do poluidor pagador” e do “princípio de precaução”. O Protocolo entrou em vigor em 2006 e é composto atualmente por 36 países membros. O Brasil ratificou apenas a Convenção de 1972, dez anos depois da sua adoção, em Julho de 1982.

No ano seguinte da assinatura da Convenção de Londres, em 1973, uma nova convenção sobre poluição marinha começou a ser negociada. A Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios (Marpol), que foi incorporada ao protocolo de 1978 e por uma série de emendas a partir de 1984, restringe descargas intencionais de petróleo, esgoto, lixo, líquidos nocivos, emissões aéreas em alto mar, além de estabelecer normas para a construção e operação de navios. Suas regras passam por um processo dinâmico de aperfeiçoamento em razão das inovações científicas, tecnológicas e políticas²³.

Como veremos no terceiro capítulo, essas duas convenções tiveram um importante papel na evolução da Convenção da Basileia, na medida em que bloqueavam uma opção para o despejo dos resíduos perigosos, que vinha sendo utilizada com frequência por mercadores dos resíduos tóxicos.

Em março de 1973, foi realizada também a “Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de

²³ Informações sobre a Convenção de Marpol disponíveis em: http://www.imo.org/TCD/contents.asp?doc_id=678&topic_id=258

Extinção” – a Convenção de CITES. Foi a primeira Convenção Ambiental Multilateral contendo medidas comerciais e obrigações específicas de comércio²⁴. Em vigor desde 1975, a Convenção conta atualmente com 174 Estados-membros. O Brasil ratificou a Convenção no mesmo ano em que ela entrou em vigor²⁵.

1.2.2 O surgimento da teoria do Ecodesenvolvimento

Ainda no ano de 1973 e sob o espírito da Conferência de Estocolmo, o então Diretor Executivo do PNUMA, Maurice Strong, empregou pela primeira vez a expressão “ecodesenvolvimento” para designar uma concepção alternativa de política de desenvolvimento. O papel de caracterizar o conceito e formular os seus princípios básicos, no entanto, coube a Ignacy Sachs, um ano depois (BRUSEKE, 1994; LEFF, 2000).

O “Ecodesenvolvimento” formulado por Sachs se refere ao desenvolvimento de países ou regiões de acordo com as suas potencialidades - aproveitando os recursos naturais característicos de cada região de forma sustentável - para atender a satisfação das necessidades das populações locais sem que haja o desrespeito às considerações das gerações futuras. Para o autor, o conceito de Ecodesenvolvimento oferece:

[...] um critério de racionalidade social diferente da lógica mercantilista, fundado sobre os postulados éticos complementares, de **solidariedade sincrônica** com a presente geração e de **solidariedade diacrônica** com as gerações futuras. O primeiro postulado remete à problemática do acesso equitativo dos recursos e sua distribuição; o segundo exige a ampliação do horizonte temporal muito mais além do tempo dos economistas. (SACHS, 1981, p. 14, trad. e grifo nosso)

Tendo como referencial os postulados éticos acima grifados, Sachs propõe um desenvolvimento social em bases ecológicas, sugerindo a inclusão da problemática ecológica – recursos, energia, poluição – ao processo de desenvolvimento socioeconômico. O autor enfatiza a importância dos modelos locais baseados em tecnologias apropriadas - em particular as zonas rurais do Terceiro Mundo - procurando reduzir a sua dependência técnica e cultural no processo de desenvolvimento. Dessa forma, busca na própria delimitação proporcionada pelo ecossistema no qual

²⁴ As três metas principais da Convenção são: i) acabar com o comércio de espécies ameaçadas de extinção; ii) manter os papéis ecológicos das espécies em face da exploração comercial; iii) cooperar com os países na implementação de seus próprios programas de conservação.

²⁵ Informações disponíveis no sítio oficial da Convenção em: <http://www.cites.org>

determinada comunidade vive os parâmetros necessários para a concretização do Ecodesenvolvimento. Entre algumas das ações voltadas a essa proposta, sugere inovações tecnológicas adequadas para o aproveitamento sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento do sistema educativo, de tal modo que esse possa gerar os valores e os conhecimentos necessários para o estabelecimento de estruturas participativas de planificação e gestão ecologicamente fundamentada dos recursos²⁶ (SACHS, 1981; 1994; LEFF, 2000).

Os ideais do Ecodesenvolvimento têm como meta readaptar a ordem internacional para solucionar os principais “custos sociais” do desenvolvimento (marginalidade, distribuição desigual dos recursos e riqueza, desemprego, esgotamento dos recursos) através de medidas guiadas pelo princípio de “pensar globalmente e agir localmente”. As consciências individuais (formadas a partir dos valores transmitidos pelo sistema educativo mencionado) e a autogestão dos recursos são elementos centrais para a eficácia desta transformação (LEFF, 2000; SACHS, 1981; 1994). Os principais aspectos que devem guiar os caminhos para o Ecodesenvolvimento são:

i) satisfação das necessidades básicas, ii) solidariedade com as gerações futuras, iii) participação da população envolvida, iv) preservação dos recursos naturais e meio ambiente em geral, v) elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas, vi) programas de educação, vii) defesa da separação dos países centrais e periféricos para garantir o desenvolvimento dos últimos. (SACHS, 1994, p. 52)

No ano seguinte em que Sachs formulou o conceito de “ecodesenvolvimento”, o PNUMA e a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio-Desenvolvimento) reuniram - na cidade de Cocoyoc, no México - um grupo de personalidades formado por 33 delegados de 22 países (sendo que 14 deles representavam os países menos desenvolvidos) em um “Simpósio sobre Padrões de Uso de Recursos, Meio Ambiente e Estratégias de Desenvolvimento” para debater as relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento, avaliar o impacto que as questões ambientais estavam tendo nas estratégias de desenvolvimento e também fornecer os

²⁶ Para mais referências sobre os trabalhos de Sachs ver: SACHS, I. Approaches to a political economy of environment. *Social Science Information*, vol. 10, n.5, 1971; SACHS, I. Environment et projet de civilisation. *Les Temps Modernes*, n. 316, Paris, nov. 1972; SACHS, I. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986; SACHS, I. Ambiente y estilos de desarrollo. *Comercio Exterior*, vol. 24, n. 4, México, 1974.

meios para a reflexão sobre o desenvolvimento e os principais problemas econômicos internacionais que vinham sendo abordados no âmbito das Nações Unidas.

O documento resultante desse encontro – chamado por alguns de *Founex II*- foi a Declaração de Cocoyoc, na qual é apresentado um conjunto de idéias e recomendações que atualizam e expandem as reflexões de Sachs. A Declaração desenvolveu a relação entre explosão populacional, pobreza, degradação ambiental e a responsabilidade dos países mais desenvolvidos com esses problemas, buscando maneiras de construir na práxis o que Sachs denominou como ecodesenvolvimento sem, contudo, retomar explicitamente o conceito (LEIS, 2004; BRUSEKE, 1994) ²⁷.

1.2.3 A crise dos anos 70 e o ofuscamento das questões ambientais

Como vimos até aqui, os resultados da Conferência de Estocolmo puderam ser constatados logo após a sua assinatura. Sob a influência da Declaração dos 26 princípios, importantes tratados ambientais internacionais começaram a ser negociados. A Conferência estimulou também a criação de órgãos e programas nacionais dedicados à questão ambiental em dezenas de países que ainda não os tinham, inclusive nos países do Sul e impulsionou a proliferação de ONGs ambientais pelo mundo.

Essa ascendência ambientalista refletiu-se ainda nos estudos e debates que tratavam dos impactos da atividade humana sobre o meio ambiente e das relações entre os principais problemas ambientais e os modelos de desenvolvimento. Desde a Conferência da Biosfera em 1968 e de forma mais enfática no encontro de Founex, em 1971, já se reconhecia que os fatores sociais e econômicos eram geralmente as principais causas da degradação ambiental. A noção de que a deterioração do meio ambiente nos países mais industrializados era consequência do seu modelo de desenvolvimento, e de que, nos países mais pobres, os problemas ambientais eram derivados principalmente do subdesenvolvimento e da pobreza, ganhou força em Founex e foi reafirmada na Conferência de Estocolmo um ano depois.

Os temas econômicos entre os países mais industrializados e os países em desenvolvimento, se tornaram elementos cruciais no contexto da política ambiental global. A partir de Estocolmo abriram-se as portas para as necessidades dos países mais pobres por meio do reconhecimento de que os problemas ambientais e de

²⁷ Para a consulta sobre os resultados acordados nesse encontro ver: McCornick (1992); Bruseke (1994); Tolba (1998); Leis (2004).

desenvolvimento eram compatíveis e que, portanto, deveriam ter uma alternativa e um caminho comum. Além disso, foi reforçada a idéia de que os projetos de desenvolvimento deveriam preservar os recursos naturais em benefício das gerações atuais e também futuras.

O produto mais expressivo dos debates da Conferência de Estocolmo no campo teórico veio através da formulação do conceito de Ecodesenvolvimento em 1974. Apresentado como uma concepção alternativa de política de desenvolvimento, na qual se propunha incluir a problemática ambiental ao processo de desenvolvimento socioeconômico, o conceito teve uma importante influência no encontro de Cocoyoc patrocinado pelo PNUMA, abrindo os caminhos para uma nova concepção de desenvolvimento, que mais tarde se consolidaria com o nome de “desenvolvimento sustentável”.

Contudo, apesar do entusiasmo que se formou após Estocolmo e dos progressos que vinham sendo feitos tanto no plano prático como teórico, a economia mundial passava por um período descendente e repleto de turbulências. As restrições na oferta de petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) durante os anos de 1973 e 1974, que fizeram com que o preço do produto quadruplicasse, impulsionaram a inflação e provocaram uma diminuição significativa nos índices de crescimento no mundo todo (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; HOBBSAWM, 2001). Segundo os dados levantados por Hobsbawm (2001), a produção industrial caiu 10% em apenas um ano nas “economias de mercado desenvolvidas” enquanto que o comércio internacional foi reduzido em 13%. O desemprego na Europa Ocidental, que estava em média 1,5% na década de 1960, subiu para 4,2% na década de 1970. Nos países em desenvolvimento, a recessão atingiu a produção de bens intensivos em energia, provocou uma diminuição generalizada dos investimentos e no ritmo do progresso técnico, aumentou a pobreza, desencadeou desempregos em massa, além de ter contribuído para o aumento da miséria e das instabilidades.

De acordo com autores como Lima (1997), Clapp & Dauvergne, (2005) e McCornick (1992), a turbulência econômica e a crise estrutural que atingiram o mundo nos anos 70 ofuscaram o tratamento da questão ambiental na agenda internacional e a relegaram para um plano bem abaixo das expectativas criadas a partir de Estocolmo, especialmente nos países em desenvolvimento.

Um dos escassos casos de sucesso do PNUMA durante esse período, “se não como seu único sucesso real na primeira década”, como afirma McCORNICK (1992, p.

120) foi o Programa dos Mares Regionais (RSP – *Regional Seas Programme*) iniciado em 1974, que tinha como objetivo encarar os problemas compartilhados de poluição e degradação litorânea em mares comuns. Os outros tratados ambientais negociados a partir da segunda metade da década de 70 sob o âmbito do PNUMA não obtiveram o impacto internacional e foram pouco expressivos nesse período. Entre eles, a Convenção para a Proteção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição assinada em 1976, a Conferência sobre Desertificação, assinada em 1977 (considerada um dos maiores fracassos do PNUMA) a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens (Convenção de Bonn), assinada em 1979 e em vigor desde 1983, além da Convenção sobre Poluição do Ar Transfronteiriço de Longo Alcance, assinada em 1979 e em vigor desde 1983.

1.2.4 A década de 1980 e o ambientalismo

Os anos de 1980 foram de turbulências e de períodos de recessão intensa nas economias dos países de Terceiro Mundo. A crise da dívida externa, que atingiu boa parte destes países, foi deflagrada abertamente em 1982 quando o México anunciou que não poderia arcar com as suas dívidas externas (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; CHESNAIS, 2005). A economia brasileira também foi vítima de uma recessão profunda que culminou com uma diminuição de aproximadamente 10% no seu produto industrial no ano de 1981, impulsionada pela contração de 26,3% e 19% nos segmentos de bens de consumo duráveis e de bens de capital, respectivamente. Pela primeira vez depois da Segunda Guerra Mundial foi observado um declínio no PIB real do país. O capital estrangeiro tornava-se cada vez mais escasso, percebido através dos baixos níveis de reservas internacionais registrados durante os primeiros anos da década. No ano de 1982, a economia permaneceu praticamente estagnada registrando um crescimento real de apenas 1,1%, sendo que a produção industrial permaneceu com os mesmos índices de 1981 (CARNEIRO; MODIANO, 1990).

Enquanto isso, as economias dos países mais desenvolvidos começaram a se recuperar. O desempenho relativamente forte observado nas principais potências mundiais no início dos anos de 1980 deu impulso ao pensamento neoliberal profundamente enraizado nas administrações da Ministra Thatcher da Inglaterra, do Presidente Reagan dos Estados Unidos e de instituições importantes como o Banco Mundial e o FMI. O discurso neoliberal emergia com vigor e prometia uma nova

perspectiva para a organização da economia através da refuncionalização do papel do Estado, da liberalização do comércio, do investimento e das políticas financeiras. A integração da economia global por meio da desregulamentação e da abertura dos mercados era propagada como o melhor caminho para o crescimento econômico e para a solução da crise nos países em desenvolvimento. Os problemas econômicos dos países em desenvolvimento passaram a ser vistos pelas “elites mundiais” como consequência do fracasso destes em abrir suas economias ao invés da incapacidade da economia global de proporcionar benefícios igualitários (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; CHESNAIS; 2005).

De acordo com Clapp & Dauvergne (2005), tanto a ascendência do neoliberalismo quanto a compreensão da severidade da crise da dívida do Terceiro Mundo e dos seus principais problemas estruturais se tornaram elementos centrais na elaboração do trabalho da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que tinha sido criada pela ONU em 1983 e que viria a produzir anos depois, em 1987, um dos mais influentes estudos sobre a relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento da economia global – o relatório *Nosso Futuro Comum*, mundialmente conhecido como Relatório Brundtland. O objetivo da Comissão era encontrar propostas inovadoras e realistas com o intuito de harmonizar as questões ambientais e desenvolvimento.

A Comissão foi presidida pela Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, e estava composta por representantes de diversos países, com sistemas políticos distintos e diferentes graus de desenvolvimento (a Comissão era formada por 23 membros, dos quais 12 vinham de países subdesenvolvidos, 7 de países desenvolvidos e 4 de países de regime comunista). A partir da sua criação foi aberto o caminho para a consolidação do conceito de “desenvolvimento sustentável”. Embora o termo já tivesse sido empregado pela IUCN em 1981, como aquele que une “o conceito ecológico de capacidade de sustento (*carrying capacity*), com os conceitos econômicos de crescimento e desenvolvimento” (McNEELEY, 1988, p. 2 apud MARTINEZ-ALIER, 1998, p. 102) ²⁸, a sua consagração internacional só veio depois da publicação do Relatório Brundtland, marcadamente na Conferência do Rio em 1992 ²⁹.

²⁸ McNEELEY, J. *Economics and Biological Diversity: Developing and using economic incentives to conserve biological resources*. Gland (Suíça): IUCN, 1998.

²⁹ O termo “desenvolvimento sustentável” já tinha aparecido também no livro *Building a Sustainable Society*, de Lester R. Brown, publicado pelo Worldwatch Institute em 1981 e no livro *Gaia: An Atlas of Planet Management*, editado por Norman Meyers em 1984 (WORSTER, 2008).

Paralelamente aos trabalhos da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o mundo prosseguiu com as negociações de Acordos Ambientais Multilaterais. Uma série de fatores convergiu para o resgate do tema ambiental da parcial letargia em que se encontrava.

Nos anos oitenta acentuou-se a percepção de problemas ambientais em escala global, sob a forma de mudanças climáticas, depleção da camada de ozônio, redução da biodiversidade, poluição marinha, chuvas ácidas, entre outros, magnificados novamente pela transmissão direta de uma série de outros desastres ambientais, de efeitos transfronteiriços. Esses problemas eram ainda mais aguçados por dois fatores centrais – os padrões insustentáveis de consumo dos países desenvolvidos e a perenidade da pobreza nos países em desenvolvimento, que compele as populações afetadas a comportamentos prejudiciais à natureza. (CORRÊA, 1998, p.13)

A percepção destes problemas foi traduzida nos diversos Acordos Ambientais Multilaterais negociados no período, sendo que os mais importantes foram a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, firmada em 1985, o subsequente Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, assinado em 1987, e a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e o seu Depósito, assinada em 1989.

Para o ex Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, e para a maioria dos especialistas em Acordos Ambientais Multilaterais, o Protocolo de Montreal foi um dos maiores, senão o maior caso de sucesso de regimes ambientais negociados no âmbito das Nações Unidas (PORTER; BROWN; CHASEK, 2006; McCORNICK, 1992; LAGO, 2005). O Protocolo representou uma grande conquista para a proteção da camada de ozônio ao fazer com que os 191 países signatários se comprometessem com a redução ou a eventual eliminação de certos clorofluorcarbonos (CFCs) e outras substâncias que destroem a camada de ozônio. Aberto para adesões a partir de 1987 e em vigor desde 1989, o Protocolo foi emendado e revisado por vários anos consecutivos para incluir um grupo maior de químicos³⁰.

Segundo os dados levantados por Porter, Brown & Chasek (2006), o consumo global dos CFCs (um dos principais causadores da degradação da camada de ozônio) que era em torno de 1.1 milhão de toneladas em 1986, caiu para cerca de 100.000 toneladas em 2003. O Secretariado do Ozônio calcula que sem o Protocolo e o comprometimento dos países com as suas principais resoluções, o consumo global de

³⁰ Informações sobre a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal disponível em: <http://ozone.unep.org/>

CFC teria alcançado 3 milhões de toneladas em 2013 e 8 milhões de toneladas em 2060, o que resultaria numa depleção de aproximadamente 50% da camada de ozônio ³¹.

Quadro 1 - Principais Acordos Ambientais Multilaterais nos anos 80

Convenção sobre a Conservação dos recursos marinhos vivos da Antártica	1980
Convenção sobre o Direito do Mar	1982
Acordo Internacional de Madeiras Tropicais	1984
Protocolo de Helsinki para a poluição transfronteiriça de longo alcance	1985
Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio	1985
Encontro das partes da Convenção de Londres	1985
Convenção sobre notificação a respeito de acidentes nucleares	1986
Protocolo de Montreal sobre as substâncias que esgotam a Camada de Ozônio	1987
Protocolo de Sophia para a poluição transfronteiriça de longo alcance	1988
Convenção sobre a regulação das atividades de recursos naturais na antártica	1989
Declaração de Haia sobre o meio ambiente global	1989
Convenção da Basiléia	1989
Convenção Internacional sobre poluição por óleo	1989
Lançamento do Primeiro Relatório do IPCC	1990

No Brasil, a partir do agravamento dos desafios ambientais na década de 80, começa a ganhar força no movimento ambiental do país, a percepção das limitações do aparato jurídico-institucional interno e do discurso ambiental, que não havia sido disseminado efetivamente na sociedade brasileira. Jacobi (2003, p. 525) salienta que:

[...] a década de 1980 foi caracterizada por iniciativas para aprimorar os instrumentos legais de gestão ambiental, pela escolha de parcela dos ambientalistas em enveredar pelo campo político institucional e pela busca das ONGs ambientalistas em se profissionalizar e se aproximar das ONGs sociais.

A mudança mais significativa do ambientalismo no Brasil ocorreu a partir de meados da década, momento em que o tema ambiental assume um papel bem mais significativo no discurso dos diversos atores da sociedade brasileira e começa a penetrar em outras áreas e dinâmicas organizacionais (JACOBI, 2003; VIOLA; LEIS; 1996). A crescente propagação da preocupação pública, tanto interna como externa ao Brasil com relação à degradação ambiental, transformaram o ambientalismo a partir desse período

³¹ Sugestão bibliográfica sobre o tema: ANDERSON, S.; MADHAVA, S. *Protecting the Ozone Layer: The United Nations History*. London: Earthscan, 2002; BENEDICK, R. E. *Ozone Diplomacy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991; LIFTIN, K. *Ozone Discourses: Science and Politics in International Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press, 1994. PARSON, E. *Protecting the Ozone Layer*. Oxford University Press, 2003.

“[...] num movimento multissetorial e complexo” (VIOLA; LEIS, 1996, p. 101) Além das ONGs ambientalistas e das agências estatais de meio ambiente, o ambientalismo se expande e estimula o engajamento de grupos socioambientais, grupos científicos e movimentos sociais e empresariais.

O socioambientalismo surge, em grande medida, da influência dos grupos ambientalistas sobre diversos movimentos sociais que, apesar de não terem como seu eixo principal a problemática ambiental, passam a incorporar de forma gradativa a proteção ambiental como uma dimensão da sua luta. Entre alguns dos casos de socioambientalismo incluem: a interação do movimento dos seringueiros da Amazônia com grupos ambientalistas, que lhes permite criar reservas extrativistas, internacionalmente conhecidas depois do assassinato de Chico Mendes; a interação dos movimentos indígenas com grupos ambientalistas, atrelando a luta tradicional dos índios com a preservação do meio ambiente; o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra, que em alguns casos incorpora a variável ambiental na luta pela terra; associações de bairro que incorporaram a proteção e a qualidade ambiental em suas demandas (demanda por saneamento básico ao setor público, lutas contra fábricas poluidoras, mutirões para limpeza de córregos, lagoas e áreas verdes), entre outros ³² (JACOBI, 2003; VIOLA; LEIS, 1996).

No âmbito da ciência, formaram-se a partir de meados da década de 80, grupos científicos no seio das universidades e institutos de pesquisa que passaram a abordar a problemática ambiental a partir de uma perspectiva interdisciplinar. A catalisadora desse movimento foi a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que articulou um conjunto de posicionamentos com relação à questão ambiental³³. Na esfera empresarial, surge, embora de forma incipiente e sem muita força, um grupo de empresários que pretende compatibilizar o lucro individual com preocupações sociais, vislumbrando a existência de oportunidades empresariais vinculadas à proteção ambiental. Esse setor inclui: produtores de equipamentos antipoluentes e de saneamento

³² Viola & Leis (1996) incluem ainda como setores do socioambientalismo: o movimento dos atingidos pelas barragens; o movimento pela saúde ocupacional; setores do movimento estudantil; movimentos de defesa do consumidor; movimento pacifista; setores reduzidos do movimento das mulheres; movimentos e sindicatos de trabalhadores urbanos; e grupos para o desenvolvimento do potencial humano (acupuntura, homeopatia, ioga) que têm ressaltado a relação entre o meio ambiente e a ecologia pessoal.

³³ Entre alguns dos posicionamentos relacionados à questão ambiental da SBPC incluem: a crítica ao programa nuclear; defesa de uma estratégia de conservação da biodiversidade na Amazônia, na Mata Atlântica e no Pantanal; defesa do desenvolvimento energético brasileiro aproveitando racionalmente os recursos hídricos; estímulos à formação de cursos de formação de ciências ambientais; defesa do cumprimento rigoroso das leis correlacionadas à qualidade da água (VIOLA; LEIS, 1996).

básico, produtores de equipamentos ligados a energias renováveis, produtores rurais e distribuidores vinculados à agricultura orgânica e setores ligados à reciclagem de materiais industriais e resíduos sólidos (VIOLA: LEIS, 1996).

Com relação à ONGs, houve um processo de reestruturação significativo a partir da segunda metade da década, no qual se verifica o deslocamento do eixo do setor do voluntarismo para o profissionalismo. Apesar de grande parte das entidades ambientalistas continuarem a trabalhar de forma amadora e voluntária, Viola & Leis (1996) e Jacobi (2003), identificam a emergência de novas organizações com caráter profissional, além da profissionalização parcial de setores de associações preexistentes. Boa parte das organizações brasileiras que vinham atuando num sentido genérico, através do estímulo da conscientização ambiental e de denúncias contra a degradação ambiental, passou a atuar em prol de objetivos mais específicos, como o melhoramento da qualidade da água e do ar, e do tratamento dos resíduos sólidos.

A partir do profissionalismo e da atuação cada vez mais ativa em projetos e alternativas para a conservação e recuperação de ambientes degradados, além do apoio de organizações multilaterais, as entidades ambientalistas brasileiras, segundo Viola & Leis (1996, p. 102):

[...] capacitam-se para exercer uma nítida influência sobre as agências estatais de meio ambiente, o poder Legislativo, a comunidade científica e o empresariado. Do mesmo modo, constituem um agente social da introdução de um novo estilo administrativo no país, que combina a eficiência e o interesse social de longo prazo.

No plano legislativo, o Brasil avançou em matéria ambiental durante a década de 80, a partir da reorganização da estrutura normativa e institucional, que permitiu um aperfeiçoamento da operacionalização do Direito Ambiental, conferindo a essa área do Direito um nível de sistematização que até então não existia no país.

Destaca-se o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em 31 de Agosto de 1981 (Lei 6.938/81), que organizou o sistema para a conservação ambiental e criou o SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) – órgão gerenciador, o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) – conselho deliberativo, e o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente) – órgão executor e fiscalizador, criado através da Lei No. 7.735 de 1989, que unificou os antigos órgãos públicos encarregados da questão ambiental como o Sema (meio ambiente), o Sudepe (pesca), o Sudheva (borracha) e o IBDF (desenvolvimento florestal) em torno de um único órgão federal. Vale lembrar, que a criação do IBAMA surge num momento

bastante delicado para o país, que vinha sendo alvo constante de críticas nacionais e internacionais com relação à gestão ambiental brasileira, principalmente pelo assassinato de Chico Mendes e pelas crescentes queimadas na Amazônia.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) inicia no País durante os anos 80 o planejamento ambiental integrado, como forma de orientar o ordenamento territorial e reforçar as ações de prevenção, reparação e repressão aos agravamentos ambientais. Antes da PNMA, as escassas diretrizes ambientais que existiam eram setorizadas e desvinculadas umas das outras. Segundo o Art 2º da Lei 6.938/81³⁴:

[...] a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Assim, pela primeira vez, uma Lei brasileira considerava a necessidade de se conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e a qualidade de vida. (GOLDEMBERG; BARBOSA, 2004)

A partir da viabilização do funcionamento efetivo do CONAMA em 1986 – formado por representantes de ministérios e entidades setoriais da Administração Federal envolvidos com a questão ambiental, órgãos ambientais estaduais e municipais, entidades de classe e ONGs – são instituídas algumas resoluções importantes, que vieram a se tornar leis. A mais conhecida é a Resolução CONAMA Nº 001/86, que instituiu a obrigatoriedade da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para a execução de obras que geram impactos no ambiente físico, social e/ou biológico³⁵. Segundo Goldemberg & Barbosa (2004), a Lei 000/86 representou um marco da política ambiental brasileira ao instituir a obrigatoriedade do EIA.

Entre os princípios previstos na Lei 6.938/81, destacam-se: o Princípio Poluidor/Pagador, que busca atribuir ao agente responsável pela atividade potencialmente poluente a responsabilidade pela adoção de medidas preventivas ou reparação de danos eventualmente gerados; e o Princípio Usuário/Pagador, segundo o

³⁴ A Lei 6.938/81 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L6938org.htm>

³⁵ O CONAMA instituiu também durante os anos 80 programas importantes destinados ao combate à poluição atmosférica como o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), de 1986, e o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Pronar), criado em 1989.

qual o agente que consome recursos naturais para desempenhar qualquer atividade econômica está obrigado a uma contraprestação (BAPTISTA; OLIVEIRA, 2002)

Por fim, a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, a proteção ao meio ambiente passa a adquirir *status* constitucional. A norma-matriz, expressa no artigo 225 da Carta Magna, atribuiu o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, cabendo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. A Constituição Brasileira de 1988 confere bastante destaque à proteção dos principais ecossistemas brasileiros e delegou aos Estados e Municípios poderes para legislar sobre seus recursos e ordenar seus espaços. Como sinal da relevância que a problemática ambiental adquiria, a Constituição instituiu a defesa do meio ambiente como um princípio geral da atividade econômica (CR, art. 170, VI), reservando um capítulo exclusivo para regular a matéria (Título VIII – Da Ordem Social – Capítulo VI).

No final da década de 80, o Brasil já dispunha de uma estrutura legal bastante detalhada e relativamente avançada na área ambiental. No entanto, permaneciam ainda importantes questões pendentes, como o estabelecimento de penalidades aos crimes ambientais e a organização de unidades de conservação, que vieram a ser legisladas nos anos que seguiram à Conferência do Rio.

1.2.5 O Relatório Brundtland, 1987

Após quatro anos de trabalhos, que incluiu a realização de conferências e audiências públicas em alguns países, acumulando visões de uma ampla gama de estudiosos e organizações, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento divulgou o seu relatório final, *Nosso Futuro Comum*, mundialmente conhecido como *Relatório Brundtland*. Foi a partir da sua publicação que se popularizou o conceito de “desenvolvimento sustentável”, definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46). A Comissão Mundial deixa claro que o conceito de desenvolvimento sustentável tem os seus limites, “não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social no tocante aos recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos das atividades humanas” (Id., Ibid., p. 46). De acordo com o

Relatório, a tecnologia e a organização social podem ser melhoradas de tal modo que possam abrir os caminhos para “uma nova era de crescimento econômico”.

Tanto a conservação dos recursos naturais quanto o aumento da sua capacidade de sustentação podem ser alcançados, segundo a Comissão, através de avaliações científicas para assegurar com que haja maior produtividade sem danos ecológicos, por meio da eficiência energética (com o uso de tecnologias que admitem o uso de fontes energéticas renováveis) e do estímulo à utilização de tecnologias com baixa intensidade de produção de resíduos. Para isso, a tecnologia deve ser reorientada e a capacidade tecnológica dos países em desenvolvimento aumentada. Entretanto, o Relatório adverte que existem limites ao aumento da capacidade de sustentação da base de recursos por meio da disseminação dos avanços dos conhecimentos e das tecnologias. É importante que os recursos renováveis sejam utilizados dentro dos limites de sua capacidade de regeneração e de seu crescimento natural e que o uso de recursos não-renováveis respeite uma variedade de fatores, incluindo o estado crítico do recurso e a disponibilidade de tecnologia para minimizar a degradação e proporcionar substitutos. A preservação da biodiversidade e dos ecossistemas e a minimização dos impactos sobre a qualidade do ar, da água, e outros recursos naturais são também elementos abordados pela Comissão (CMMAD, 1988).

O tema mais controverso do Relatório e que se constitui justamente no elemento central da sua elaboração é o “crescimento”. O crescimento econômico é considerado como essencial para superar a pobreza - que foi explicitamente identificada como a principal causa da degradação ambiental e uma barreira ao “desenvolvimento sustentável”. A Comissão recomenda uma taxa anual de crescimento de cerca de 3% tanto nos países industrializados quanto nos países em desenvolvimento (podendo atingir entre 5% e 6% nos países em desenvolvimento levando em conta o crescimento populacional)³⁶. Entretanto, o Relatório adverte que esse crescimento tem que ser ambientalmente sustentável, ou seja, menos intensivo em material e energia e que considere todos os custos ambientais – como, por exemplo, os custos de regeneração das florestas ao invés da determinação da renda da floresta em termos do valor da madeira menos o custo da sua extração (CMMDA, 1988).

³⁶ O Relatório Brundtland aponta uma vantagem extra para os países em desenvolvimento em alcançar um “crescimento sustentável”, pois à medida que os países mais industrializados perseguem seu crescimento de forma mais “sustentável”, estes irão apresentar mercados menores para *commodities* e minerais dos países em desenvolvimento. De acordo com a Comissão, isto irá levar a um incentivo ainda maior para que os países em desenvolvimento atinjam o crescimento com o foco nas necessidades básicas e na equidade, aumentando a demanda doméstica por produtos, bens e serviços (CMMDA, 1988).

Por fim, a Comissão recomenda ainda a assistência econômica para os países em desenvolvimento para que estes possam alcançar o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico, e uma série de outras sugestões como o controle da população, promoção da educação, controle da urbanização de forma sustentável e maior interligação entre o campo e cidades menores, garantia da segurança alimentar e das necessidades básicas como o emprego, moradia, saúde, condições sanitárias adequadas e oferta de água (CMMAD, 1988).

O primeiro aspecto a ser observado no Relatório é o seu empenho para conseguir um consenso, um “lugar comum”, tanto entre os países mais desenvolvidos e em desenvolvimento quanto entre a visão neoliberal de crescimento de um lado, e a visão dos ambientalistas do outro lado. A proposta do desenvolvimento global e a estratégia para o meio ambiente apresentadas pelo Relatório ultrapassam as diferenças existentes na política internacional e concilia as posições antagônicas desde os tempos do informe do Clube de Roma sobre os limites de crescimento. O Relatório não vê o crescimento econômico e a intensificação da industrialização necessariamente como sendo prejudiciais ao meio ambiente e, dessa forma, os interesses econômicos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento não são afetados. Ao mesmo tempo, a Comissão acomodou boa parte das reivindicações dos países do Terceiro Mundo ao atribuir à pobreza uma das principais causas da degradação ambiental e recomendar enfaticamente a necessidade da transferência de tecnologias ambientais e de assistência econômica para os países em desenvolvimento (GUDYNAS, 1999; LEIS, 1996; 2004; CLAPP; DAUVERGNE, 2005; WORSTER, 2008).

Embora o conceito de desenvolvimento sustentável elaborado pelo *Relatório Brundtland* tenha sido amplamente assimilado e aceito, estando no centro de praticamente todo discurso ecológico oficial e da política ambiental global, há ainda muito desentendimento e críticas quanto ao seu conteúdo e a sua aplicabilidade. As principais divergências podem ser resumidas nos seguintes pontos, comentadas em detalhe abaixo.

Um dos principais temas de contestação do Relatório é a sua ênfase explícita no crescimento econômico como componente fundamental do desenvolvimento sustentável. O termo desenvolvimento é usado no sentido estrito de crescimento econômico, não há a separação conceitual - como a recomendada pelo economista ecológico Herman Daly (2004) e a qual julgamos essencial – entre aumento do PIB (crescimento) e mudança estrutural da economia, na qualidade de vida, sem

necessariamente haver um aumento do PIB (desenvolvimento). Dessa forma, a trajetória de um crescimento econômico geral é vislumbrada como o caminho mais adequado para o desenvolvimento sustentável e para a solução da pobreza – considerada pelo Relatório como a principal causa da degradação ambiental.

Sobre essa possível relação positiva entre crescimento e desenvolvimento sustentável vislumbrada pelo Relatório Brundtland, julgamos necessário tecer algumas considerações. Primeiramente, a proposição elementar de produzir mais com menos e estabelecer metas de crescimento anual de 3% tanto no Norte como no Sul, por exemplo, implica aceitar que o padrão de consumo vigente no mundo industrializado pode ser mantido, expandido e difundido a nível global. Entretanto, como bem observa Martinez-Alier (1998, p. 134), “algumas formas de riqueza nunca poderão ser universalizadas, a menos que o crescimento econômico seja desligado do esgotamento de recursos e da contaminação”. Tomando um exemplo deste autor, a estabilidade da população mundial em 10 bilhões de pessoas com a densidade de carros como a do Atlântico Norte, por exemplo, implicaria num aumento de aproximadamente 4 bilhões de carros, ou seja, dez vezes o número atual. Parece bastante claro, portanto, que é completamente inviável que os carros, assim como outros bens ou formas de riqueza, se tornem bens de consumo de massa.

A noção de “desenvolvimento sustentável” apresentada pelo Relatório Brundtland sustenta ainda que a qualidade de vida, a redução da pobreza e o bem-estar geral são resultantes do processo de crescimento econômico. Contudo, o crescimento contínuo e global preconizado pela Comissão necessita obrigatoriamente de consumos crescentes de materiais e energias. Deste modo, intervenções no sentido de restringir ou controlar o uso de recursos naturais limitariam conseqüentemente o crescimento e, portanto, atingiria a própria essência da idéia de “desenvolvimento sustentável”. Sendo assim, nos parece mais conveniente inferir que o objetivo implícito na definição do conceito de “desenvolvimento sustentável” é de fato o de sustentar o “desenvolvimento”, concebido como “crescimento”, e não necessariamente proteger o meio ambiente em toda a sua complexidade.

Como veremos mais detalhadamente no capítulo seguinte, na seção que trata a abordagem teórica da corrente da Economia Ecológica, a noção de crescimento ou desenvolvimento sustentável tal como proposto pelo Relatório Brundtland desconsidera, entre outros fatores, a preocupação essencial com relação à capacidade assimilativa do

meio ambiente em absorver os impactos da crescente atividade econômica e relega a um segundo plano, questões relativas à escala.

Outro aspecto a ser destacado, se refere às implicações decorrentes da perspectiva adotada pelo Relatório, unindo desenvolvimento e meio ambiente e abandonando o antigo debate dos anos de 1970 que separava de certa forma as duas esferas. De acordo com Gudynas (1999), a partir da concepção de desenvolvimento sustentável, o ambiente ao invés de ser um “limite” se transforma em um “meio” para o crescimento econômico ilimitado. Há, dessa forma, uma ruptura e reinterpretação da contradição que existia entre a conservação e o crescimento.

Com efeito, o marco ecológico que antes era entendido como um obstáculo insuperável para o crescimento passou a ser uma necessidade para assegurá-lo. Enquanto alguns celebravam que o Informe Brundtland colocava um acento na conservação ambiental, outros se alegravam pela reconciliação com a economia do crescimento. A oposição entre ecologia e economia desapareceria e repentinamente a dimensão ambiental era um requisito a mais do progresso econômico e do desenvolvimento. A própria noção de limites se desvanecia elegantemente já que na realidade não eram absolutos, pois podiam modificar-se através da organização social e da tecnologia. (GUDYNAS, 2004, p. 55, trad. nossa)

Para Leis (2004, p. 103), os autores do Relatório Brundtland “conseguiram assim amplas bases de consenso para a causa ambientalista e legitimaram, impensadamente, o acesso de considerações éticas no cenário da política internacional”.

Entretanto, apesar da favorável aceitação do Relatório Brundtland - que proporcionou ao conceito de desenvolvimento sustentável um prestígio que o conceito de ecodesenvolvimento e outros similares não tiveram – o esforço consensual, como bem observa Leis (1996; 2004) se deu ao custo de um caráter polissêmico e ambíguo, como pode ser observado pela diversidade de interpretações que derivaram a partir da sua formulação e em função da simpatia simultânea de economistas, planejadores em desenvolvimento, agências internacionais, ambientalistas, acadêmicos, ONGs, políticos e o público em geral. Devido ao seu amplo espectro de sentidos e interpretações, o conceito passou a ser utilizado sob diferentes pretextos e para interesses distintos.

O conceito é usado tanto pelo Banco Mundial como pela UNESCO e outras entidades e organizações internacionais para distinguir uma nova filosofia do desenvolvimento que associa eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica. Essa combinação virou uma espécie de fórmula “mágica”, que faz parte de

praticamente toda solicitação de verbas para projetos da natureza mais diversa na área eco-sócio-econômica dos países em desenvolvimento (BRUSEKE, 1994).

A problemática é ainda agravada ao considerarmos as diferentes dimensões de análise que surgem em torno do conceito. Quando remetemos à palavra “sustentabilidade”, direcionamo-nos necessariamente à noção de “capacidade de sustento” (MARTINEZ-ALIER, 1998). Entretanto, poderíamos indagar: capacidade de sustento do que? Do meio ambiente, da sociedade ou da economia? O modo pelo qual o conceito foi definido no Relatório Brundtland abre caminhos para interpretações que vão desde o enfoque na sustentabilidade ambiental do desenvolvimento (que defende a conservação dos recursos naturais e dos ecossistemas e sua capacidade de regeneração) passando pela defesa da dimensão de sustentabilidade social do desenvolvimento (dirigida à qualidade de vida da população) até a que se apóia na sustentabilidade econômica do desenvolvimento, colocando o crescimento econômico contínuo como condição para garantir a riqueza necessária para acabar com a pobreza e promover os investimentos necessários a um modo de produção mais “limpo”, com tecnologias mais sofisticadas e menos poluentes (LEIS, 2004).

Do nosso ponto de vista, julgamos que essas questões controversas do Relatório Brundtland, podem ser abordadas à luz do debate em Economia do Meio Ambiente. Como veremos no capítulo seguinte, a distinta noção de sustentabilidade atribuída à Economia Ambiental Neoclássica e à Economia Ecológica permite romper o caráter polissêmico e ambíguo do conceito de desenvolvimento sustentável e separar algumas concepções controversas atribuídas ao Relatório Brundtland, como as derivadas da discussão sobre a relação entre o crescimento econômico e qualidade ambiental ou ainda do debate sobre importância efetiva do capital natural para o desenvolvimento sustentável e a sua relação com as questões da distribuição de riqueza e da definição de um escala sustentável.

Por fim, o Relatório afirma que a pobreza é a grande responsável pela degradação ambiental, recomendando o desenvolvimento econômico (ecologicamente sustentável) como meio de acabar com a pobreza e melhorar o meio ambiente. Entretanto, em acordo com a tese de Martinez-Alier (1998, p. 40) “[...] pode parecer que a pobreza é causa de degradação ambiental apenas quando os pobres são tão numerosos que ultrapassam a ‘capacidade de sustento’ do território, porém temos que considerar a produção sobre os recursos naturais (e não apenas a pressão da população)”. Para

Martinez-Alier, “[...] a riqueza é uma ameaça maior para o ambiente que a pobreza” (Id., Ibid., p. 118)

1.3 A Conferência do Rio, 1992

O ano de 1992 representou um verdadeiro marco na história do ambientalismo. Vinte anos depois da realização da Conferência de Estocolmo, representantes do mundo inteiro se reuniam para incentivar e institucionalizar o anseio internacional de proteger a biosfera e a qualidade de vida das populações. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – conhecida também como ECO-92 ou Rio-92 - realizada entre os dias 1º e 12 de junho de 1992 na cidade do Rio de Janeiro, foi o maior evento organizado pelas Nações Unidas até aquele momento e, para muitos, a mais significativa negociação ambiental em escala global realizada até os dias de hoje. A participação de delegações de 172 países, 108 chefes de Estado, 10.000 jornalistas credenciados e representantes de 1.400 organizações não-governamentais ilustrava claramente que a questão do meio ambiente tinha se tornado suficientemente importante na agenda internacional para explicar o deslocamento do número inédito de chefes de Estado e de jornalistas para um único evento.

1.3.1 O processo negociador e a atuação diplomática brasileira

A decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas pela convocação dos Estados para a Conferência se deu através da Resolução 44/228 em Dezembro de 1989. Os objetivos da Conferência foram anunciados pelo Secretário-Geral Maurice Strong, que pronunciou de forma enfática que esta visava à reconciliação do imperativo do desenvolvimento com a proteção do meio ambiente, tendo em vista as recomendações do Relatório Brundtland.

O processo preparatório para a realização da Conferência, iniciado em 1990, se tornou palco de grande parte das negociações e foi tão expressivo como a própria Conferência. Comparado à Conferência de Estocolmo, foi bem mais organizado e complexo. Além do eixo político - no qual os governos deveriam acordar sobre a agenda, os princípios políticos que fundamentariam os acordos e o conteúdo dos documentos aprovados – havia ainda um eixo científico - pelo qual as instituições especializadas da ONU trabalhavam em prol da determinação das dimensões dos

problemas e das opções possíveis - e um eixo civil, formado por ONGs ambientais, desenvolvimentistas e sociais, que procuravam influenciar na agenda e propor soluções (LEPRESTRE, 2000).

Durante o período que se estendeu de 1990 a 1992, foram realizadas conferências regionais sobre o meio ambiente e o desenvolvimento incentivadas pelas comissões econômicas regionais da ONU, que tinham como objetivo coordenar as distintas posições dos países. Foram promovidas também outras reuniões políticas, designadas a estabelecer ou reforçar coalizões políticas internacionais regionais para serem encaminhadas à ECO-92. Os Comitês Preparatórios – os chamados PrepCom's - deveriam produzir uma “Carta da Terra” que viria a se tornar a *Declaração do Rio* e um plano de ação minucioso, consagrado na Conferência como *Agenda 21* (LEPRESTRE, 2000; LAGO, 2005).

Durante o processo preparatório foi criado ainda, através da iniciativa de algumas ONGs, o Fórum de ONGs Brasileiras, apoiado pelo país, que era um preparatório para o Fórum Global a ser realizada paralelamente à Conferência do Rio. O Fórum brasileiro contava com a filiação de 1200 ONGs e tinha como meta fomentar o engajamento da sociedade brasileira na ECO-92 e nos eventos paralelos que foram realizados durante a Conferência, discutindo um novo padrão de desenvolvimento ecologicamente sustentável (VIOLA, 1998; LEIS, 1996).

A atuação brasileira nos preparativos para a Conferência começou de forma conservadora. De acordo com o Embaixador Marcos Azambuja, que foi Secretário-Geral do Itamaraty e que tinha sido nomeado ao cargo de Representante Especial para coordenar as posições brasileiras na ECO-92:

[...] a estratégia brasileira inicial foi defensiva, ainda na administração Sarney quando o Brasil se oferece – e batalha – por ser a sede do evento. O objetivo era o da limitação de danos. O Brasil temia que essa fosse uma Conferência potencialmente lesiva para a sua soberania, potencialmente gravosa para os seus interesses, que teria talvez a Amazônia, como fulcro, se não exclusivo, mas principal, e de que a nós caberia tentar fortalecer o nosso poder de barganha através da maximização do fator Sede. (AZAMBUJA *apud* MAGALHÃES, 1992, p. 44)

A pressão internacional sobre o Brasil no final da década de 1980 era notável e bastante agressiva. Segundo o Secretário-Geral das Relações Exteriores do governo Sarney, Embaixador Paulo de Tarso Flecha Lima (1997, p. 193) “[...] o inestimável patrimônio natural da Amazônia colocava o país no centro das pressões”. A floresta

amazônica vinha sendo alvo constante de queimadas e devastações e a mídia mundial cada vez mais intensificavam sua campanha contra as ações do país. Simultaneamente, consolidava-se cada vez mais a idéia da floresta como o “pulmão do mundo”. A Embaixada brasileira recebia cartas de protestos de jovens de todos os cantos e os chefes de Estado e de governo dos países mais ricos se diziam preocupados com o futuro da Amazônia. Houve uma grande mobilização internacional e um forte apelo midiático sobre o tema ³⁷.

Às pressões externas, somaram-se ainda as circunstâncias internas propiciadas pelo processo de redemocratização e da promulgação da Nova Constituição. Tornava-se praticamente impossível negar as dificuldades do governo no tratamento das questões que mais repercutiam desfavoravelmente a seu favor, como o caso da Amazônia. Segundo Lago (2005, p. 123), “[...] o desprezo pelo meio ambiente acabou sendo associado aos males do período militar, e a questão passou a adquirir dimensão política importante, que se fortaleceria no governo do Presidente Fernando Collor de Mello”.

A partir desse cenário, o país passou a se engajar nos encontros preparatórios à Rio-92. Primeiro, na Reunião Preparatória da América Latina e Caribe, realizada no México em março de 1991, no qual o país contribuiu para o consenso das posições comuns entre os países reunidos, produzindo uma Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (LAGO, 2005). No ano seguinte, através da realização das reuniões, a nível presidencial, do Tratado de Cooperação Amazônica em Manaus - que foi convocada pelo governo brasileiro num esforço para fortalecer o seu papel de liderança regional (LAGO, 2005; VIOLA, 1998). A declaração final da reunião ressaltou o imperativo de uma mudança da ordem mundial na direção do desenvolvimento sustentável, reconhecendo ainda a necessidade dos países do Sul de se esforçarem para enfrentar os problemas ambientais globais (VIOLA, 1998).

Essa postura foi levada pelo Brasil ao processo preparatório da ECO-92. A participação do país nas negociações para esta Conferência foi ativa e bastante diferente da que tinha assumido em Estocolmo. O êxito da ECO-92 tinha bastante importância para o Brasil, que sabia da necessidade da busca de consenso e também da sua circunstância privilegiada de país que reúne praticamente toda a agenda ambiental

³⁷ No seu livro *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional*, o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima faz uma compilação dos inúmeros artigos e publicações em jornais e revistas sobre a deterioração amazônica. Em uma destas publicações, no *New York Times*, lia-se no título “O Brasil queima o seu Futuro”. No Editorial do *Houston Post* de 22/3/89, foi publicada a seguinte afirmativa: “O Brasil, que está estuprando a floresta amazônica em nome do progresso econômico, é o pior agressor”.

proposta para a Conferência (poluição, florestas, pobreza, biodiversidade, desertificação, pesca, recursos do solo e hídricos, resíduos tóxicos) – fato que lhe conferia profundos interesses envolvidos e poder de barganha, como no caso da Convenção sobre Diversidade Biológica (LAGO, 2005; MAGALHÃES, 1992).

Embora o país continuasse a defender que o melhor caminho para lidar com os problemas ambientais era através do seu desenvolvimento e que os países mais ricos deveriam assumir a maior parte dos custos ambientais, por serem eles os principais responsáveis pela sua degradação, reconhecia, no entanto, que o que ocorria dentro do seu território podia ser de interesse dos outros países e que os países do Sul deveriam se empenhar para lidar com os problemas ambientais globais, assumindo assim uma posição mais globalista (LAGO, 2005; VIOLA, 1998; 2004). Segundo Viola (2004, p. 15) a posição brasileira no processo preparatório da Conferência foi fundamentada na seguinte percepção:

[...] os problemas ambientais globais são muito importantes e sua resolução deve ser priorizada pela comunidade internacional; a responsabilidade pelos problemas ambientais globais tem sido diferenciada entre diferentes países ao longo da história e isto deveria estar refletido nas políticas para lidar com eles, devendo os países ricos assumir a maior parte dos custos.

Há dessa forma, uma mudança no caráter do posicionamento brasileiro comparado ao assumido em Estocolmo. Para Viola (1998; 2004), no período entre as negociações finais do processo preparatório e na própria Conferência, o Brasil consolidou as mudanças no caminho para uma política externa mais responsável, participando de forma ativa na maior parte dos textos acordados. O país foi progressivamente retrocedendo do seu nacionalismo que o marcou no período 1972-88, adotando uma postura mais globalista, à exceção da sua oposição à assinatura da Convenção sobre Florestas, conforme se comenta adiante.

1.3.2 Os documentos aprovados

Os compromissos adotados pela Conferência incluem duas convenções, uma sobre Mudanças Climáticas e outra sobre Diversidade Biológica, além de uma Declaração sobre Florestas. Foram acordados ainda dois documentos de objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e um plano de ação detalhado chamado de Agenda 21. Por fim, foi

criada a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, subordinada ao Conselho Econômico e Social da ONU, cuja atribuição era a de submeter relatórios e recomendações à Assembléia Geral da ONU e acompanhar a implementação da Agenda 21 e dos princípios da Declaração do Rio de Janeiro.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento contém os 27 princípios que visam orientar o comportamento dos Estados e mobilizar as sociedades em direção ao desenvolvimento sustentável. O conceito já é mencionado no primeiro princípio e permeia toda a Declaração³⁸. Os interesses dos países em desenvolvimento estão amparados de forma mais clara e objetiva do que em Estocolmo. A Declaração do Rio reconhece como soberano o direito dos Estados de “explorar seus próprios recursos naturais segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento” (Princípio 2) e requer a cooperação de todos os Estados e indivíduos “na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida” (Princípio 5). Faz referências ainda ao “direito de desenvolvimento” (Princípio 3); às “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (Princípio 7); e à promoção de um sistema mais aberto e mais favorável aos países em desenvolvimento, assim como a rejeição de normas ambientais unilaterais (Princípio 12). A Declaração consolidou ainda princípios importantes como: o Princípio da Participação e o da Ampla Informação (Princípio 10); o Princípio do Poluidor-Pagador (Princípio 16); Princípio da Prevenção (Princípio 15); o Princípio da necessidade de estudos de impacto ambiental (Princípio 17 e o Princípio de Notificação (Princípio 18 e 19)³⁹.

A Agenda 21 foi o principal documento produzido na ECO-92. Consiste num plano de ação minucioso direcionado às diversas questões e desafios do século XXI, com vistas à efetivação dos princípios da Declaração do Rio e dos ideais de desenvolvimento sustentável. Dividida em 4 seções num total de 40 capítulos temáticos contendo mais de 100 programas, a Agenda invoca métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica e propõe aos governos, organismos da ONU, Organizações intergovernamentais e não-governamentais e comunidades, uma série de medidas para que se possa garantir a sustentabilidade das atividades humanas e uma

³⁸ “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” (Princípio 1).

³⁹ O texto da Declaração do Rio pode ser consultado no *site* do Ministério do Meio Ambiente em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>

melhoria da qualidade de vida para as gerações atuais e futuras ⁴⁰.O Brasil colaborou tanto para esse documento como para a Declaração do Rio.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas estabeleceu um conjunto de normas para reduzir a emissão de gases responsáveis pelo agravamento do “efeito estufa” e várias outras medidas mais genéricas a serem adotadas com o intuito de retroceder os níveis (individuais ou coletivos) de emissões de dióxido de carbono e outros gases de efeito estufa (não controlados pelo Protocolo de Montreal) aos do ano de 1990. Entre as medidas propostas estão incluídas a resolução que impõe aos países signatários a elaboração, atualização e publicação contínua de inventários nacionais sobre as emissões de gases de efeito estufa e a remoção desses gases através de sumidouros (mecanismos, instrumentos e processos que removem os gases de efeito estufa) e também a que reivindica a transferência de tecnologias e o fornecimento de recursos financeiros dos países mais desenvolvidos para os países em desenvolvimento ⁴¹. A Convenção Quadro abriu um importante precedente e se tornou no ponto de partida para a negociação do Protocolo de Quioto anos depois.

Segundo Viola (2004), o Brasil facilitou as negociações e o acordo da Convenção. Lago (2005) destaca a liderança do país no movimento pela retirada do tema sob o escopo do PNUMA para colocá-lo sob a égide da Assembléia Geral e torná-la assim menos técnica e científica, priorizando o seu caráter político. “O Brasil procurou, também, evitar manobras que dariam ênfase ao papel das florestas como sumidouros de dióxido de carbono (CO₂), o que desviava o foco dos verdadeiros responsáveis pelas emissões: os países industrializados (Id., Ibid., p. 127).

A Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada pela grande maioria dos Estados presentes, com a notável exceção dos Estados Unidos, instituiu uma ampla estrutura para a conservação da diversidade ecológica, o uso sustentável dos seus elementos e a divisão justa dos benefícios derivados do uso dos recursos genéticos. A questão mais controversa durante as negociações foi sobre a titularidade dos recursos genéticos. O impasse centrava-se basicamente na oposição entre os países que concebiam os recursos biológicos e genéticos como parte do “patrimônio comum da humanidade” e os países que, assim como o Brasil, os consideravam como pertencentes ao acervo dos recursos naturais dos Estados, estando dessa forma sob a esfera de suas

⁴⁰O documento na íntegra se encontra no site do Ministério do Meio Ambiente em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575&idMenu=9065>

⁴¹ Para o acesso ao texto da Convenção ver: http://www.onu-brasil.org.br/doc_clima.php

soberanias. Ressaltando o fato de que os países desenvolvidos já haviam destruído a maior parte das suas florestas originais, temperadas ou boreais, o Brasil e outros países em desenvolvimento reivindicaram compensações financeiras e transferência de tecnologia em troca da adoção de políticas de conservação do patrimônio biológico em suas florestas (RIBEIRO; 2005; LEPRESTRE, 2000) ⁴².

Graças à atuação do Brasil e de outros países detentores da maior parte da biodiversidade terrestre, foi reconhecida a soberania dos países sobre os recursos naturais, o que representou um importante instrumento de negociação nos debates sobre a repartição dos benefícios derivados da exploração dos recursos biológicos. Embora tenha reiterado o princípio de soberania sobre a utilização dos recursos naturais, o Brasil admitiu responsabilidades diante da comunidade internacional, comprometendo-se com uma atitude positiva e consequente diante da questão (LAGO, 2005).

A Declaração sobre Florestas constitui-se num documento não impositivo sobre a gestão, a conservação e o desenvolvimento sustentável de todas as florestas. A princípio, previa-se uma convenção sobre o tema, mas os conflitos que surgiram, principalmente entre os países mais desenvolvidos e em desenvolvimento, forçaram a adoção de apenas uma Declaração de Princípios. A principal disputa ocorreu entre Estados Unidos e Malásia, tradicional fornecedora de madeira e papel e defensora de uma posição passiva com relação à proteção das florestas, alegando que os países mais desenvolvidos não poderiam intervir no seu modelo econômico devido às condições da crescente pobreza interna. Os Estados Unidos, por sua vez, preocupavam-se em manter as fontes e os recursos para desenvolver suas pesquisas em biotecnologia e insistiam em medidas mais vigorosas para a conservação das florestas, pressionado pelo estabelecimento de uma convenção (RIBEIRO, 2005).

Malásia, Índia, Brasil e outros países em desenvolvimento conseguiram que o documento final acordado ressaltasse a importância da cooperação, e não da tutela internacional, e que fossem incluídas as florestas austrais, boreais, temperadas, subtemperadas e subtropicais, além das tropicais no documento final. Para Viola (1998, p. 11) “a posição brasileira foi irresponsável quando apoiou a Malásia na sua oposição sobre florestas”.

Em seu balanço da Conferência do Rio, Lago (2005) ressalta a alteração do discurso brasileiro em razão das mudanças internas do país.

⁴² O acesso ao texto da Convenção da Diversidade Biológica está disponível no *site* das Nações Unidas no Brasil em: http://www.onu-brasil.org.br/doc_cdb.php

[...] a questão da soberania passara de um instrumento que assegurava ao Governo a legitimidade para fazer tudo o que quisesse dentro do território nacional, a um princípio que devia ser mantido para ser usado quando surgissem ameaças interpretadas como tal por um regime democrático. O Brasil passou a admitir que o que ocorria dentro de seu território podia ser de interesse de outros países, mas continuava a ser de sua inteira responsabilidade. (LAGO, 2005, p. 130)

Para Becker ⁴³, o Brasil saiu fortalecido da Conferência ao exercer seu papel de país semiperiférico e aceitar o desafio do desenvolvimento sustentável:

Foi importantíssima a posição do Brasil como país semiperiférico. Antes da Conferência, o Brasil não quis polarizar a em relação à Amazônia brasileira. Acredito que isso foi uma atitude pensada do Itamarati, para não ter o papel de vilão e evitar ameaças à soberania. Acredito que ele teve uma atitude concreta no sentido de aceitar o desafio ambiental do desenvolvimento sustentável, para tentar obter recursos e exercer um papel de mediador das relações Sul-Norte, fato que conseguiu e fortalece a sua posição semiperiférica, reforçada pela capacidade de organização da Conferência, que mostrou ser ele capaz de gerir o território e seus recursos. (BECKER *apud* MAGALHÃES, 1992, p. 42)

Na avaliação de Azambuja⁴⁴, o Brasil contabilizou alguns “ganhos reais líquidos”, como o fato de ter se credenciado mundialmente ao mostrar capacidade de gerenciamento de grandes eventos internacionais, a reafirmação do multilateralismo de participação universal e a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável (MAGALHÃES, 1992).

Para Viola (1998, p. 11, grifo nosso), “[...] a posição brasileira na UNCED pode ser enquadrada como um **tênue** Globalismo-progressista-sustentabilista inserido numa estrutura estatal em que predominam o Nacionalismo-conservador (declinante) e o Globalismo-conservador (ascendente)”⁴⁵.

⁴³ Em debate transcrito para a Revista Política Externa vol.1 n.2, 1992.

⁴⁴ Em debate transcrito para a Revista Política Externa vol.1 n.2, 1992.

⁴⁵ O autor associa o Nacionalismo-conservador àqueles que defendem economias protecionistas, vigor nas forças armadas e um papel do Estado-Nação como entidade superior da ordem internacional, que se opõe ao fortalecimento da ONU e das corporações transnacionais – posição claramente defendida pelo Brasil no regime militar e em boa parte dos anos 80. O Globalismo-conservador é associado aos defensores de economias abertas ao mercado internacional, de um papel relevante às corporações transnacionais, desarmamento parcial e de um papel progressivo da ONU limitando de forma parcial o poder dos Estados-Nação (VIOLA, 1998).

Os Globalistas-progressistas-sustentabilistas consideram inviável o modo de vida perdulário e os sistemas produtivos energeticamente ineficientes predominantes atualmente nos países nos países de renda alta e média e advogam por reformas profundas na ordem internacional com o objetivo de viabilizar a proteção ambiental nos respectivos espaços nacionais. Os GPS são defensores da idéia de desenvolvimento ambientalmente sustentável com atenuação das assimetrias sociais em escala nacional e mundial. Para a maioria dos GPS esta atenuação deveria dar-se através de uma integração ativo-seletiva das economias periféricas no mercado mundial e de uma transferência subsidiada de tecnologias sustentáveis por parte dos países ricos. (VIOLA, 1998, p. 7)

A tênue posição Globalista-progressista-sustentabilista atribuída ao Brasil, segundo Viola (1998), deve-se a cinco fatores principais: 1) a crise do modelo desenvolvimentista brasileiro nos anos 80; 2) a incorporação de uma sensibilidade para com os problemas ambientais pelo Presidente Collor; 3) o fato da matriz energética brasileira estar fundada em recursos naturais renováveis (basicamente hidroelétrica e biomassa); 4) o aumento da consciência da sociedade brasileira quanto à importância da floresta Amazônica; e) o fato do país ser a sede da Conferência, produzindo uma pressão estrutural em benefício do compromisso com o Globalismo-sustentabilista.

1.3.3 Do Rio a Joanesburgo

O cenário político internacional após a Conferência do Rio parecia dar sinais da inauguração de uma nova era nas relações internacionais. Segundo Lafer (2002), o fim da Guerra Fria e o esvanecimento das barreiras ideológicas traziam a promessa de um mundo melhor. Havia a crença de que a predominância do livre-mercado traria perspectivas de um maior crescimento econômico e de que os recursos antes direcionados para a corrida armamentista seriam canalizados para o desenvolvimento. Acreditava-se ainda que a proteção aos direitos humanos, o cuidado com o meio ambiente, o crime organizado, a pobreza, as doenças, seriam temas prioritários na agenda dos governos mundiais e que um novo caráter de comunidade internacional, fundamentada na solidariedade humana e na cooperação, iria prevalecer. O caminho em direção ao multilateralismo era visto como um ideal que geraria uma ordem internacional baseada em regras.

De fato, a globalização econômica se acelerou nos anos seguidos à Conferência do Rio. O progresso científico e tecnológico permitiu grandes saltos setoriais, como foi o caso das comunicações, e resultaram num aumento extraordinário do fluxo de

transações comerciais e financeiras, culminando com um período de elevado crescimento econômico (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; LAGO, 2005; DUARTE, 2003) A crença depositada no multilateralismo foi refletida nos inúmeros esforços da ONU em promover tratados multilaterais relacionados ao meio ambiente, aos temas sociais e ao desenvolvimento, relacionados na tabela 2. O novo ciclo de debates que se iniciava incorporou os princípios estabelecidos no Rio e reafirmou os ideais de “desenvolvimento sustentável”, que permeou a maior parte dos encontros, consolidando-se como referência para um novo caminho a ser perseguido pelas Nações. Os acordos multilaterais que seguiram a Conferência do Rio refletiam os principais desafios da Agenda 21, procurando abranger a complexidade dos problemas ambientais enfrentados pelos países nos anos do caminho de transição para o novo milênio.

Quadro 2 - Principais Acordos Multilaterais do Rio-92 a Joanesburgo-2002

Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos Resultantes de Atividades Perigosas ao Meio Ambiente	1993
Conferência Mundial de Direitos Humanos	1993
Convenção internacional de Combate à Desertificação	1994
Convenção do Direito do Mar entra em vigor	1994
Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento	1994
Aprovação do Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais	1994
Conferência de Pequim sobre a Mulher	1995
Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social	1995
Segunda Conferência da ONU sobre os Assentamentos Humanos	1996
Protocolo de Quioto sobre Mudança Climática é assinado	1997
Protocolo sobre Metais Pesados e Poluentes Orgânicos Persistentes da Convenção sobre a Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance é assinado	1998
Convenção de Rotterdam sobre o Procedimento de Consentimento Prévio para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicas Perigosos é assinada	1998
Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança é adotado	2000
Carta do Milênio é adotada	2000
Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes á assinada	2001
IV Conferência Ministerial da OMC em Doha	2001
Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento é realizada em Monterrey	2001

Fonte: <http://www.un/org>; <http://www.unep.org>

Entretanto, o otimismo que havia sido criado não tardou para ser substituído “[...] por um choque com a realidade”, como observa Duarte (2003, p. 44). Segundo a autora:

[...] após as declarações de boas intenções emitidas nos encontros, restava a dificuldade de implementação das resoluções com os poucos resultados disponíveis e de legitimação de valores supostamente universais em um planeta globalizado, porém extremamente fragmentado e diversificado”. (Id., Ibid., p. 44-45).

À medida que a década de 90 avançava, aprofundava a descrença com relação à capacidade do sistema ONU de fazer cumprir com os seus propósitos, afetando a credibilidade e a responsabilidade das Conferências Mundiais. Havia um crescente sentimento de frustração com os países mais desenvolvidos, especialmente com os Estados Unidos, pela sua resistência em ratificar os principais Acordos Ambientais Multilaterais. Ficava cada vez mais nítido que sem a adesão e o comprometimento do governo norte-americano nestes Acordos - especialmente os que tratam da mudança climática, comércio de resíduos perigosos, biodiversidade, desertificação – a eficácia das negociações estariam comprometidas (PORTER; BROWN; CHASEK, 2006; DUARTE, 2003).

No final do século, acentuaram-se ainda as críticas contra a globalização, que passou a ser associada para muitos, como responsável pela crescente desigualdade econômica e social e pela degradação ambiental da Terra. Em consequência da insatisfação de um número cada vez maior de pessoas, emergiu ao final da década de 90 uma série de protestos nos principais encontros econômicos globais, como os encontros anuais do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Estas instituições, ao lado das grandes potências econômicas, eram vistas por esse grupo de manifestantes (formado por ativistas ambientais, trabalhadores, defensores dos direitos humanos e estudantes) como as principais culpadas pelo agravamento das desigualdades e pela destruição do planeta. (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; DUARTE, 2003; PORTER; BROWN; CHASEK, 2006)

O Brasil nos anos 90 é marcado por mudanças significativas na sua conjuntura político-econômica, principalmente a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O país realizou profundas reformas de mercado, abriu sua economia ao investimento externo, deu maior ênfase à abertura ao comércio internacional, liberalizou

o mercado financeiro e privatizou uma boa parte dos serviços públicos e sociais (JACOBI, 2002; VIOLA, 2004).

Na arena internacional, o governo Cardoso conduziu, segundo Viola (2004), uma mudança paradigmática na política externa, ao estreitar as relações econômicas com os Estados Unidos e União Européia e apoiar o Ocidente na maioria dos temas globais, como a proteção aos direitos humanos e aos direitos de propriedade intelectual, o apoio às atividades da OMC e a desaprovação à proliferação nuclear e ao terrorismo. No entanto, o Ministério das Relações Exteriores preservava algumas posições “terceiro-mundistas”, a exemplo da sua atuação sob o G-77⁴⁶ nos foros da ONU, como meio de conseguir apoio para sua candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança. Segundo o autor, a atuação brasileira internacional nos anos 90 foi determinada por quatro tendências principais:

[...] a aceitação de limites ao princípio de soberania nacional, a clara decisão de lutar por uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas quando de sua expansão, o forte compromisso com o fortalecimento do Mercosul como forma de enfrentar os desafios da integração na economia globalizada e o apoio ao universalismo e contratualismo em questões como os direitos humanos, democracia política, direitos de reprodução, direitos da mulher, desenvolvimento social e proteção ambiental. (VIOLA, 2004, p. 9-10)

Dessa forma, a política externa brasileira rompia com a sua postura dos anos 70 e 80, fortemente marcada pelo princípio de soberania absoluta e de luta para se tornar uma potência mundial, o que incluía o fortalecimento das forças armadas (VIOLA, 2004).

Do ponto de vista normativo e institucional, no período que se estendeu da Conferência do Rio até a Cúpula de Joanesburgo, houve avanços importantes na legislação brasileira, especialmente nas áreas de: ordenamento territorial; avaliação de impacto ambiental; responsabilidade e penalidades por danos ambientais; taxas e impostos para atividades poluentes; outros instrumentos econômicos e de mercado para a gestão ambiental; mecanismos de participação cidadã; limitações de direito de

⁴⁶ O Grupo dos 77 (G-77) foi estabelecido em Junho de 1964 por 77 sob os auspícios da Conferência das Nações para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Embora o número de membros do G-77 tenha subido para 130 países, o nome original foi mantido por razões históricas.

propriedade por razões ambientais; regulamentação do uso, exploração e de recursos renováveis e não-renováveis (JACOBI, 2002; GUIMARÃES, 2002) ⁴⁷.

1.4 A Cúpula de Joanesburgo, 2002

Realizada entre 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, em Joanesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+10, foi a terceira e última conferência mundial promovida pelas Nações Unidas com o intuito de discutir os problemas e desafios ambientais da Terra. Compareceram ao encontro aproximadamente 22 mil pessoas de 193 países, sendo que 100 deles representados pelo seu Chefe de Estado ou Governo. Entre delegados do governo e de organizações intergovernamentais somavam-se cerca de 10 mil pessoas. Entre representantes de ONGs, do comércio e da indústria, grupos indígenas, cientistas e representantes sindicais contabilizou-se aproximadamente 8 mil pessoas, além de 4 mil jornalistas credenciados ⁴⁸.

O objetivo da Conferência não era renegociar a Agenda 21 ou mesmo fazer apenas um balanço da década. A Cúpula foi convocada com a intenção de estabelecer um plano para que os princípios e os compromissos acordados na Conferência do Rio de Janeiro fossem fortalecidos e implementados e os ideais de desenvolvimento sustentável fossem colocados em prática.

1.4.1 O Contexto político internacional em Joanesburgo

Apesar de ocorrerem alguns avanços evidentes entre a ECO-92 e a Cúpula de Joanesburgo, principalmente com relação ao progresso tecnológico, conhecimento científico, envolvimento de alguns setores privados em ações voltadas ao meio ambiente, fortalecimento de legislações ambientais (especialmente nos países mais desenvolvidos) e aumento da informação, conscientização e participação da sociedade civil nos assuntos ligados às questões ambientais (LAGO, 2005; DUARTE, 2003), as dificuldades para a implementação dos compromissos assumidos na Conferência do Rio

⁴⁷ Para a consulta dos avanços normativos e institucionais nesse período ver: Baptista & Oliveira (2002); RIBEIRO (2002). Ver também: <http://www.ibama.org>

⁴⁸ Dados obtidos no *site* oficial da Cúpula disponível em: <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.html>

eram inegáveis (RIBEIRO, 2002; LAFER, 2002; LAGO, 2005; RATTNER, 2002; PORTER; BROWN; CHASEK, 2006).

O próprio Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, reconheceu antes mesmo da realização da Conferência a falta de progresso com as questões ambientais e o aprofundamento de uma crise (LAGO, 2005). Para Rattner (2002, p. 113) “[...] comparado com a urgência dos problemas, os avanços reais no cumprimento das metas da Agenda 21 foram insignificantes e as perspectivas de uma mudança nas atitudes políticas por parte dos governos não autorizam uma visão mais otimistas do futuro”. O autor aponta, em concordância com Ribeiro (2002) e Porter, Brown & Chasek (2006), que uma das maiores dificuldades para avançar com os compromissos adotados a partir da ECO-92 foi a resistência dos países mais ricos, especialmente os Estados Unidos, em ratificar documentos importantes, como a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Protocolo de Quioto.

O caminho em direção ao cumprimento das metas de “desenvolvimento sustentável” afirmados na Conferência do Rio foi dificultado ainda pela intensificação, ao longo da década de 90, do processo de globalização e, vinculado a ele, o maior período de crescimento econômico da história e o fortalecimento generalizado de uma sociedade global fortemente atraída pelos padrões de vida ocidentais. O desenvolvimento associado à globalização como bem observa Lago (2005, p. 67) “[...] não segue os preceitos do desenvolvimento sustentável. A globalização, em sua atual fase, parece corresponder mais ao capitalismo selvagem do que à visão humanista contida no conceito de desenvolvimento sustentável”. Para o ex-Chanceler Celso Lafer (2002, p. 61), apesar das ambigüidades envolvidas nas discussões sobre as conseqüências da globalização, “[...] uma coisa parece indiscutível: a globalização não foi capaz de atender às necessidades da maioria dos países em desenvolvimento”.

O período entre a ECO-92 e Joanesburgo 2002 registrou os maiores níveis de concentração de riqueza até então. Houve um aumento da pobreza e da miséria e períodos de instabilidades nos países em desenvolvimento, deflagrados pelas crises internacionais iniciadas em 1994 no México, seguida da crise Asiática em 1997, Rússia (1998), Brasil (1999), Argentina (2001) (CLAPP; DAUVEGNE, 2005; LAGO, 2005; PORTER; BROWN; CHASEK, 2006).

Além disso, os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos provocaram uma alteração das prioridades da agenda política internacional. O novo contexto não favorecia o debate sobre o desenvolvimento sustentável e reforçava

ainda mais os argumentos do governo norte-americano em favor de medidas unilaterais de política externa - que já eram defendidas e aplicadas pelos seus governos - e a sua empatia às causas ambientais (LAGO, 2005; RIBEIRO, 2002; PORTER; BROWN; CHASEK, 2006).

Os países em desenvolvimento também estavam cautelosos e frustrados com os países mais industrializados. Segundo Porter, Brown & Chasek (2006), o fracasso na implementação efetiva dos acordos da Conferência do Rio levantaram indagações sobre a credibilidade e a responsabilidade das Conferências Globais.

Todos estes motivos já prenunciavam um difícil êxito em Joanesburgo, havendo pouca expectativa com o encontro. O contexto em 2002 era bastante diferente do momento político e econômico da ECO-92. O multilateralismo, que dava sinais de fortalecimento a partir da Conferência do Rio e apresentava-se como uma grande promessa para a nova década, tornou-se sinônimo de fracasso. Apesar dos vários Acordos Multilaterais negociados durante a chamada “Década das Conferências”, a nova era de cooperação mundial que era aguardada não se materializou efetivamente (LAGO, 2005; PORTER; BROWN; CHASEK, 2006; RIBEIRO, 2002). De acordo com a tese de Ribeiro (2005), o que tem prevalecido nas esferas de decisão dos principais Acordos Ambientais Multilaterais são elementos da teoria do Realismo Político, marcadamente os princípios de soberania e de salvaguarda dos interesses nacionais.

1.4.2 O processo negociador e a atuação diplomática brasileira

O contexto descrito acima teve seus reflexos durante o processo preparatório da Cúpula de Joanesburgo, evidenciado pelos sucessivos impasses que ocorreram não apenas entre os países mais desenvolvidos e os países em desenvolvimento, mas também entre os próprios países desenvolvidos - como foi o caso das diversas disputas entre a União Européia e Estados Unidos nas questões de energias renováveis, mudanças climáticas e responsabilidade corporativa – e entre os países em desenvolvimento, que divergiam quanto às prioridades da reunião. De um lado, os países mais pobres, especialmente os países africanos, lutavam pelo enfoque do encontro na questão da pobreza e do aumento do apoio financeiro para projetos de saneamento. Do outro lado, países de maior desenvolvimento, como o Brasil, queriam levar para a mesa de negociação os temas ligados ao cumprimento dos acordos que haviam sido firmados e questões como o incentivo ao uso de energias renováveis,

transferência de tecnologias, reavaliação dos padrões de consumo, acesso a mercados e fomento de programas e instituições ambientais (LAGO, 2005; DUARTE, 2003).

O objetivo do processo preparatório da Convenção era avançar por onde havia impasses e dificuldades de cumprimento dos compromissos adotados a partir do Rio⁴⁹. O Brasil teve uma atuação de destaque no processo negociador preparativo para a Conferência, assumindo uma postura ativa e promovendo uma série de encontros nos quais teve papel de protagonista. Houve uma expressiva mobilização do governo federal que, em março de 2001, criou uma Comissão Interministerial para a Participação Brasileira na Cúpula de Joanesburgo (RIBEIRO, 2002; LAFER, 2002; LAGO, 2005).

A primeira reunião da Comissão preparou a participação brasileira para a Conferência da América Latina e do Caribe, realizada no Rio de Janeiro em outubro de 2001, que aprovou a Plataforma Regional para ser encaminhada ao Comitê Preparatório da Conferência de Joanesburgo⁵⁰. A Comissão se reuniu mais seis vezes e em fevereiro de 2002, após a *PrepCom II*, o governo brasileiro, preocupado com o foco cada vez maior da Conferência nas questões africanas e de pobreza, decidiu propor uma iniciativa latino-caribenha mais contundente e objetiva que a Plataforma Regional, para dar maior visibilidade ao posicionamento do Brasil e da região. A proposta foi encaminhada à VII Reunião do Comitê Intersessional do Fórum de Ministros do Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, realizada em maio de 2002 em São Paulo, e foi aprovada por decisão unânime⁵¹. Um dos pilares da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável adotada no Fórum era a proposta brasileira de energia

⁴⁹ Pretendia-se focar nas contribuições que evidenciavam a viabilidade do desenvolvimento sustentável a nível local, regional e nacional e nas possíveis funções dos diversos atores não-governamentais como o setor produtivo, sindicatos, ONGs e comunidades científicas. Além da questão da erradicação da pobreza e das discussões sobre mudanças climáticas, recursos energéticos e alterações dos padrões insustentáveis de produção e consumo, as negociações do processo preparatório da Cúpula focaram também em questões consideradas prioritárias, como a proteção e gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social, a questão do desenvolvimento sustentável num mundo globalizado, saúde e desenvolvimento sustentável e a questão da governança. Todos estes itens faziam parte do Plano de Implementação que seria aprovado em Joanesburgo. Os principais temas e objetivos do processo preparatório estão disponíveis no *site* oficial da Rio +10 Brasil em: <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.html> e no *site* da *International Institute for Sustainable Development* em: <http://www.iisd.ca/wssd/portal.html>

⁵⁰ Na Plataforma Regional os países da Região concordaram sobre a necessidade de desenvolver ações direcionadas ao desenvolvimento sustentável em áreas como a energia, biodiversidade, recursos hídricos e consideraram medidas para erradicar a pobreza além de uma série de outras medidas. Para o acesso ao texto oficial do encontro ver: <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1863-platario.pdf.161.pdf>

⁵¹ O texto da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha adotado em 2002 encontra-se disponível em: <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.php.9.html>

renovável, desenvolvida e apresentada pelo respeitado Professor José Goldemberg (LAFER, 2002; LAGO, 2005).

A proposta concebida por Goldemberg era relativamente simples. A idéia era estabelecer uma meta global de aumento de 10% no uso de energias renováveis até 2010. Os países que não conseguissem cumprir suas metas poderiam comprar – através de um sistema de *trading* – certificados de energia renovável de outros países (LUCON; COELHO, 2002; RIBEIRO, 2002).⁵²

Para fortalecer o papel de liderança brasileira internacionalmente, foi organizado em junho de 2002 no Rio de Janeiro, o Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável Rio +10, no qual participaram mais de 1.200 pessoas, entre as quais os Secretários-Gerais das Conferências de Estocolmo, Rio e Joanesburgo e os Presidentes do Brasil, África do Sul e o Primeiro-Ministro da Suécia. O encontro produziu o documento “A caminho de Joanesburgo”, que sintetizava as propostas apresentadas no seminário, incluindo a proposta brasileira de energia renovável (RIBEIRO, 2002; LAGO, 2005). Segundo Lago (2005, p. 136), “[...] o encontro dos três líderes procurou transmitir à opinião pública mundial o compromisso dos três “países-sede” e a sua confiança no sucesso da Cúpula de Joanesburgo, apesar do ceticismo da mídia e das incertezas quanto aos seus resultados”.

O Brasil reforçou ainda seu empenho pela liderança na questão da energia renovável e das mudanças nos padrões de consumo ao empreender uma campanha, em conjunto com a União Européia, para conseguir o número de ratificações necessárias para que o Protocolo de Quioto entrasse em vigor em agosto de 2002, antes da Cúpula de Joanesburgo. A proposta foi enviada ao Senado, que aprovou rapidamente a ratificação brasileira ao tratado (VIOLA, 2004).

Dessa forma, o Brasil chegava fortalecido em Joanesburgo. Segundo o Deputado Federal Fábio Feldman, nomeado Representante Especial do Presidente da República para a Participação da Sociedade Brasileira na Cúpula de Joanesburgo, pela primeira vez o Brasil chegava a uma grande Conferência das Nações Unidas sobre o meio

⁵² O governo brasileiro vinculava a proposta a um conjunto de razões tanto ambientais como sociais que incluía: a) a contribuição para a diminuição da pobreza através da descentralização das fontes. Argumentava-se que a maior utilização da energia gerada pela biomassa, por exemplo, poderia expandir a oferta de emprego; b) diminuição do aquecimento global e da poluição atmosférica nos grandes centros urbanos, que poderia contribuir com a diminuição das taxas de mortalidade infantil; c) diminuição da poluição transfronteiriça; d) garantia de segurança do fornecimento de energia no longo prazo; e) alívio da dívida externa dos países em desenvolvimento devido à redução da compra de petróleo (LUCON; COELHO, 2002; RIBEIRO, 2002)

ambiente de “cabeça erguida”. Esse sentimento era sustentado pelas circunstâncias internas do país, que teve como um dos seus principais legados o fortalecimento da sociedade civil, num período em que foi testemunhado: o *impeachment* do Presidente Collor; o lançamento do Plano Real e um longo período de estabilidade econômica sem inflação significativa; a evolução e o amadurecimento do tratamento da questão ambiental tanto nos órgãos ambientais como no Congresso Nacional; e ainda um significativo aumento do interesse da sociedade civil brasileira pelas questões ambientais (LAGO, 2005)⁵³.

O país foi à Cúpula com uma delegação de 230 pessoas, sendo que 170 eram membros de ONGs. Os delegados brasileiros foram protagonistas em diversas frentes, atuando como porta-voz do G-77 e China em algumas seções e participando ativamente na maior parte das negociações. Na questão das energias renováveis – discutida na seção que abordava as mudanças de padrões de consumo e produção – o Brasil liderou o bloco formado pela União Européia e América Latina e Caribe na luta para que fosse incorporada uma meta de fontes renováveis de energia no total da matriz energética global no Plano de Implementação - nos moldes da proposta concebida por Goldemberg. No entanto, devido à forte oposição dos Estados Unidos e dos principais países produtores de petróleo (notadamente os países Árabes), que alegavam que o problema não era a falta de energia, mas sim a dificuldade de ter acesso a ela, a proposta brasileira foi derrubada em sua essência. O texto final não estabeleceu prazos para a adoção de energias renováveis e tampouco metas definidas com relação ao tipo de energia a ser utilizada e em quais medidas. A Cúpula concordou apenas sobre a necessidade de aumentar a porcentagem de fontes de energia renovável na oferta energética mundial e cortar os subsídios a alguns tipos de energia inconsistentes com o desenvolvimento sustentável (DUARTE, 2003; RIBEIRO, 2002; LAGO, 2005).

Nas negociações da área sobre a proteção e gestão da base dos recursos naturais, no qual foi discutida a questão da biodiversidade, o chamado Grupo de Países *Megadiversos*⁵⁴, que reúne mais de 70% da biodiversidade mundial, decidiu lançar a

⁵³ Além disso, acrescenta-se: a queda no índice de desflorestamento da Amazônia no período; o empenho brasileiro nas negociações sobre mudanças climáticas, inclusive com relação às metas do Protocolo de Quioto; o bom relacionamento com as ONGs que atuavam no país; e a repercussão gerada pelo estabelecimento de diversos parques e reservas ecológicas no território brasileiro, a exemplo do Parque Nacional do Tumucumaque, considerado a maior área de proteção de floresta tropical do mundo com a área total aproximadamente do tamanho da Bélgica (DUARTE, 2004).

⁵⁴ O Grupo de Países *Megadiversos* e Afins é formado pela África do Sul, Brasil, Bolívia, China, Costa Rica, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Quênia, Malásia, México, Peru e Venezuela.

negociação de um regime internacional para assegurar a repartição dos benefícios do uso dos recursos genéticos, no contexto da Convenção sobre a Diversidade Biológica. O Brasil, que foi o porta-voz do G-77 e da China nessa seção, atuou a partir da proposta do grupo, reafirmando o seu interesse pela questão e a sua postura desempenhada na Convenção sobre Diversidade Biológica - na qual já se havia buscado ordenar o tríplice objetivo de conservação, uso sustentável e repartição de benefícios. A iniciativa do Grupo de Países *Megadiversos* tem como objetivo reduzir a taxa de perda da biodiversidade entre seus membros e garantir que os benefícios derivados da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais sejam direcionados para o desenvolvimento local dos países de origem (LAFER, 2002; DUARTE, 2003; LAGO, 2005).

Nas discussões sobre a globalização, o Brasil - atuando como porta-voz do G-77 e da China - conseguiu garantir que as referências à globalização fossem tratadas numa seção independente, para destacar a importância do fenômeno, ressaltando as oportunidades e desafios que constitui para o desenvolvimento sustentável. O Brasil teve êxito também ao conseguir barrar a resistência dos Estados Unidos em incluir um parágrafo sobre responsabilidade corporativa, que foi aprovado com base nos argumentos brasileiros. O parágrafo foi apontado pelas ONGs como uma das principais conquistas da Cúpula. O Brasil teve papel decisivo ainda na inclusão da referência à Iniciativa Latino-Americana e Caribenha no Plano de Implementação, valorizando assim os resultados das reuniões regionais que haviam sido realizadas (LAGO, 2005).

A Cúpula produziu dois documentos oficiais: a Declaração de Joanesburgo e o Plano de Implementação. No primeiro, os líderes mundiais se comprometeram com os objetivos do desenvolvimento sustentável, reafirmando os princípios adotados no Rio e delineando os desafios e compromissos gerais para a comunidade global. O Plano de Implementação constitui-se num plano de ação para a implementação dos objetivos da Declaração. O Plano era bem menos ambicioso do que a Agenda 21 do Rio e se focou nas áreas onde era necessário ser tomadas ações para alcançar os objetivos da Rio-92, assim como outros objetivos previamente acordados, como as Metas do Milênio e questões de financiamento. O Plano de Ação incluiu ainda outros objetivos mais específicos, focando em diversas prioridades principais tais como água, agricultura, energia, saúde e biodiversidade⁵⁵.

⁵⁵Para o acesso ao Plano de Implementação: www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/pijoan.doc

Sobre o balanço da atuação diplomática brasileira, o tom mais crítico veio de Roberto Guimarães (da divisão de meio ambiente da CEPAL), expresso num Seminário realizado em novembro de 2002 no Instituto de Economia da UNICAMP. Segundo o economista, o Ministério das Relações Exteriores “já foi mais ousado”. No entanto, reconheceu a importância do apoio do Itamaraty à Iniciativa Latino-Americana e Caribenha pelo Desenvolvimento Sustentável, que foi considerada pelo autor uma das ações responsáveis por salvar o encontro de Joanesburgo do fracasso. A proposta brasileira de energias renováveis foi ressaltada também como positiva do ponto de vista da atuação do corpo diplomático brasileiro. Discordando do relativo pessimismo de Guimarães, o Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores, André Aranha Correa do Lago, presente também no seminário, afirmou que a participação da delegação brasileira em Joanesburgo foi expressiva, lembrando que a derrota da proposta brasileira de energias renováveis foi consequência do boicote no interior do próprio G-77, do qual o Brasil faz parte, principalmente pela forte resistência dos países árabes produtores de petróleo (MARTINS, 2002).

Para Feldman (2002), apesar do fracasso da Cúpula de Joanesburgo em avançar com medidas concretas para implementar os acordos do Rio e da mera reafirmação dos compromissos acordados anteriormente, o Brasil sai da Conferência com o seu dever cumprido. Para o autor, tanto a nível interno como externo, o país avançou significativamente em matéria legislativa e institucional, ratificou a maioria dos acordos e convenções que resultaram da Conferência do Rio e para a Cúpula de Joanesburgo, e ainda formulou importantes propostas, como a iniciativa de energias renováveis, que se tornou um dos focos de Joanesburgo.

1.5 Considerações Preliminares

Com vimos até aqui, houve uma inflexão do posicionamento da diplomacia brasileira a partir da Conferência do Rio em 1992, quando o país mostrou-se disposto a apagar a imagem negativa que tinha com relação às questões ambientais desde os tempos da Conferência de Estocolmo em 1972. A defesa da soberania nacional irrestrita, do crescimento econômico a qualquer custo e da responsabilidade exclusiva aos países mais industrializados pelos danos e reparos ambientais que marcou a atuação brasileira em 1972, deu lugar a uma posição mais conciliadora, que admitia a responsabilidade pela preservação dos recursos naturais.

O meio ambiente, a justiça social e o desenvolvimento econômico passaram a ser concebidos como projetos comuns e o Brasil assumiu posições favoráveis ao desenvolvimento sustentável na Conferência do Rio, facilitando, por exemplo, as negociações e o acordo da Convenção de mudanças climáticas e exercendo um papel de co-liderança na redação da Convenção da Diversidade Biológica. A essa época, o tema ambiental já havia assumido um papel mais importante no discurso dos diversos atores da sociedade brasileira e o Brasil avançou em matéria de legislação ambiental, através da reorganização da sua estrutura normativa e institucional.

Em Joanesburgo, 2002, o Brasil exerceu uma postura de liderança em diversas frentes, atuando como porta-voz do G-77 em algumas seções e participando ativamente da maior parte do processo negociador, inclusive nos encontros regionais anteriores à Cúpula. O país liderou o bloco que defendia a incorporação de metas de fontes renováveis de energia pelos países, insistindo ainda nas negociações sobre os temas ligados ao cumprimento dos acordos firmados na Rio-92 e incentivando uma série de medidas positivas, sendo inclusive elogiado por outras delegações por suas propostas.

Vimos ainda, que a proposição de “desenvolvimento sustentável” - um conceito normativo que emergiu com o nome de ecodesenvolvimento no início dos anos 70 - se consolidou mundialmente na Conferência do Rio em 1992, após a ampla divulgação e aceitação do Relatório Brundtland. O conceito vem servindo para diversos pretextos e propostas políticas, mas por ser uma proposição basicamente normativa, ainda se sujeita a controvérsias quanto à sua interpretação, reveladas pelas inúmeras definições de “desenvolvimento sustentável” e pelas distintas interpretações de uma mesma definição, tornando difícil a tradução da sua definição em termos de políticas públicas.

No capítulo seguinte, procuramos qualificar a noção de “desenvolvimento sustentável” à luz do debate em Economia do Meio Ambiente. Como veremos a seguir, a distinta noção de sustentabilidade atribuída à Economia Ambiental Neoclássica e à Economia Ecológica permite romper o caráter polissêmico e ambíguo do conceito de desenvolvimento sustentável e separar algumas concepções controversas atribuídas ao Relatório Brundtland, como as derivadas da discussão sobre a relação entre o crescimento econômico e qualidade ambiental ou ainda do debate sobre importância efetiva do capital natural para o desenvolvimento sustentável e a sua relação com as questões da distribuição de riqueza e da definição de uma escala sustentável.

2 Economia do Meio Ambiente

2.1 A Economia Ambiental Neoclássica

A chamada Economia Ambiental se constitui na linha de pesquisa mais próxima da teoria econômica neoclássica tradicional. Segundo essa corrente, a disponibilidade dos recursos naturais - como fonte de insumos e capacidade de assimilação de impactos - é vista apenas como uma **restrição relativa** à expansão do sistema econômico ou como um problema “[...] de alocação intertemporal de recursos entre consumo e investimento por agentes econômicos racionais, cujas motivações são fundamentalmente maximizadoras de utilidade” (ROMEIRO, 2001, p. 2).

A suposição defendida pelos economistas ambientais neoclássicos é a de que os limites impostos pela disponibilidade dos recursos naturais podem ser superados indefinidamente pelo progresso científico e tecnológico, numa lógica em que se assume a substitutibilidade perfeita entre recursos naturais, capital e trabalho.

Tudo se passa como se o sistema econômico fosse capaz de se mover suavemente de uma base de recursos para outra à medida que cada uma é esgotada, sendo o progresso científico e tecnológico a variável chave para garantir que esse processo de substituição não limite o crescimento econômico a longo-prazo. (ROMEIRO, 2001, p.10).

É nesse sentido que a Economia Ambiental constrói seus argumentos, a partir de leis econômicas, colocando o sistema ecológico na perspectiva da abordagem econômica (CAVALCANTI, 2004; MULLER, 2007; ROMEIRO, 2001).

O problema da degradação ambiental é visto “como um problema dos agentes econômicos, a quem cabe, com base em suas preferências (funções-utilidade) e custos, decidir soberanamente o grau de degradação que considera apropriado” (MULLER, 2007, p. 471) Os impactos ambientais da atividade econômica para os economistas ambientais têm importância não pelo o que ocorre com a natureza propriamente dita, mas sim pelos seus efeitos sobre o bem estar dos indivíduos em sociedade.

Entre os principais pilares da Economia Ambiental estão o princípio da escassez e a noção de internalização das externalidades⁵⁶. Ao classificar como bem econômico e

⁵⁶ Internalizar externalidades significa computar os custos (ou benefícios, quando se trata de externalidade positiva) ocultos e imputá-los ao seu responsável econômico. Quando se trata de externalidades ambientais, a idéia de internalizá-la implica constituir-se num “mercado ecologicamente ampliado” (MONTIBELLER, 2004, p. 88).

estimar um valor monetário para os recursos que estiverem se esgotando, os economistas ambientais entendem a economia como uma estratégia de alocação de recursos escassos, onde a ampliação dos limites ambientais ao crescimento econômico deve ser buscada nos mecanismos de mercado. Seguindo os pressupostos da racionalidade utilitarista neoclássica⁵⁷, a idéia é a de que a escassez crescente de um determinado bem irá elevar seu preço, induzindo à introdução de inovações e permitindo assim poupá-lo e substituí-lo por outros recursos mais abundantes. No caso dos serviços ambientais que não são transacionados no mercado devido sua natureza de bens públicos (ar, água, capacidade de assimilação de dejetos etc.), os mecanismos de mercado falham, havendo a necessidade de intervir⁵⁸. Logo, a noção de internalização das externalidades surge como possibilidade objetiva de proteger estes bens reduzindo-os à lógica do mercado, ou seja, a idéia é estabelecer ou fixar preços nos bens públicos tornando-os privados (ALMEIDA, 1998; MULLER, 2007; ROMEIRO, 2001).

As soluções gerais seriam aquelas que de algum modo criassem as condições para o livre funcionamento dos mecanismos de mercado: seja diretamente eliminando o caráter público desses bens e serviços através da definição de direitos de propriedade sobre eles (negociação coaseana); seja indiretamente através da valoração econômica da degradação destes bens e da imposição destes valores pelo Estado através de taxas (taxação pigouviana). A primeira implicaria a privatização de recursos como a água, o ar, etc. o que, entre outros obstáculos, esbarraria no elevado custo de transação decorrente de processos de barganha que envolveria centenas ou mesmo milhares de agentes. A segunda pressupõe ser preciso calcular estes valores a partir de uma curva marginal de degradação ambiental. (ROMEIRO, 2001, p.11).

2.1.1 O comércio internacional e o meio ambiente para os Economistas Ambientais Neoclássicos

Os economistas ambientais vêem o livre comércio como uma força essencialmente positiva para o meio ambiente. Seus expoentes esperam que a liberalização comercial, através da lógica das “vantagens comparativas”, resulte tanto

⁵⁷ A racionalidade neoclássica assume a possibilidade de que os agentes conheçam *ex-ante* os estoques dos recursos mais abundantes, assim como o conhecimento das diferenças de qualidade, do futuro do progresso tecnológico e da própria demanda (ROMEIRO, 2004).

⁵⁸ De acordo com Muller (2007), os economistas ambientais reconhecem a possibilidade de haver exploração ineficiente, do ponto de vista do critério de Pareto, mas ponderam que políticas apropriadas, inspiradas em mecanismos de mercado, podem com facilidade resolver estes problemas, não havendo a necessidade de pessimismo, portanto, em relação à sustentabilidade em economia de mercado bem estruturada.

no aumento do fluxo de bens e serviços entre países como também numa redução dos custos ambientais externos a nível global. Através da globalização do comércio, do investimento e das finanças, espera-se diminuir barreiras, aumentar a eficiência e conseguir gerar a riqueza necessária (medida em termos de aumento do Produto Interno Bruto) para pagar pelas melhorias ambientais (BHAGWATI, 1996; VAUGHAN; NORDSTROM, 1999; MAY, 2003).

Quadro 3 - A Teoria das Vantagens Comparativas

Formalizada pela primeira vez em 1817 por David Ricardo, a teoria das “vantagens comparativas” procura demonstrar a idéia de que o comércio entre países compensa para todos, tanto para aquele país que possui vantagem absoluta na produção de todos os seus bens quanto para o país que não possua vantagem absoluta nenhuma. O raciocínio segue a seguinte lógica: Se um país X não tem nenhuma vantagem absoluta na sua produção, comparado a um país Y (que produz todos os bens produzidos por X a preços menores), não haveria lógica para que esses países comercializassem entre si. Isso para a teoria das vantagens absolutas, pois para Ricardo e a teoria das vantagens comparativas, se esse mesmo país X se especializasse na produção do bem no qual ele é relativamente mais eficiente e comercializasse com o país Y pelo produto que X é relativamente menos eficiente, a produtividade total irá crescer assim mesmo. A explicação de Ricardo é a de que essa especialização e o comércio irão criar eficiências, que por sua vez irão aumentar a produção total de ambos os produtos de X e Y. Além disso, a competição entre comerciantes que possuam vantagens comparativas parecidas pode criar melhores condições para as inovações e eficiências. O livre comércio é benéfico, pois coloca à disposição dos consumidores os produtos elaborados pelos produtores mais dinâmicos, fazendo com que aumente o consumo e a riqueza dos indivíduos assim como a produtividade mundial (DALY; FARLEY, 2004; CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

Para os liberais, os Estados e as instituições têm a importante função de elaborar e fazer cumprir as políticas ambientais, mas o papel destes atores deve ser mínimo e orientado pelo mercado. Seguindo a lógica do livre mercado, espera-se atingir altos padrões de vida em todo o mundo devido à capacidade do processo de globalização de gerar crescimento econômico. A liberalização comercial seria capaz de promover uma alocação mais eficiente na medida em que faz com que os fatores de produção se movam aos locais onde possam ser produzidos de forma mais dinâmica. O benefício ambiental advindo dos ganhos em eficiência através da especialização decorre de uma maior produção por cada unidade de insumo. Uma produção mais eficiente implica, portanto, na otimização do uso dos recursos, de tal modo que se obtêm mais bens com menos recursos, o que teoricamente deve impulsionar o crescimento econômico e aumentar a renda *per capita* (CLAPP; DAUVERGNE; 2005; MULLER, 2007).

O crescimento econômico e o aumento da renda são vistos como elementos centrais no sentido de uma melhoria da qualidade ambiental. A verificação desta idéia decorre, principalmente, do desenvolvimento de estudos empíricos onde se teria observado que a evolução natural das preferências dos indivíduos se daria no sentido de menor tolerância à escassez crescente dos bens e serviços ambientais em função do processo de crescimento econômico. Esta hipótese se configura através da curva de Kuznets ambiental - uma curva em formato de U invertido para representar a relação entre crescimento econômico e degradação ambiental - que deriva de um modelo da economia no qual os danos ambientais são **reversíveis**, através da tomada de medidas políticas que internalizem as externalidades (CAVALCANTI, 2004; MAY; LUSTOSA; VINHA, 2003; MUELLER, 2007).

A grande maioria dos trabalhos sobre a curva de Kuznets ambiental assume que cada nível de renda resulta em um determinado nível de qualidade ambiental, independente da velocidade com a qual é atingido. A idéia básica é a de que à medida que a renda *per capita* se eleva com o crescimento econômico, a degradação ambiental aumenta apenas até um determinado ponto, a partir do qual começa a melhorar. A explicação para este fato estaria em que, ao se atingir certo nível de bem estar econômico, a população torna-se mais sensível às questões ambientais e estaria mais disposta a pagar pela melhoria da qualidade do meio ambiente (STERN, 2002). Nesse sentido, “os ganhos de renda do comércio poderiam, em princípio, pagar por custos de abatimento adicional no intuito de desfazer qualquer repercussão negativa sobre o meio ambiente e ainda deixar um excedente econômico líquido” (VAUGHAN; NORDSTROM, 1999, p. 34, trad. nossa). A crescente degradação do meio ambiente nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento econômico, principalmente nos países em desenvolvimento, é vista na visão dos economistas ambientais “como um efeito colateral ruim, mas inevitável.” (ROMEIRO, 2001, p. 10)

A ampliação do comércio global também é vista em termos benéficos para o meio ambiente no sentido de que a liberalização remove as distorções de mercado causadas pelas políticas comerciais, tais como as cotas, as tarifas e os subsídios à exportação. Segundo os defensores do livre comércio, as políticas comerciais podem criar situações nas quais os recursos naturais não refletem a sua real escassez, o que por sua vez pode levar ao uso e ao consumo excessivo desses recursos. Seguindo a mesma lógica, a remoção das barreiras comerciais pode ainda difundir processos produtivos

mais ecológicos, uma vez que sob a proteção dessas barreiras as firmas tendem a ter menos incentivos em adotar tecnologias mais limpas (CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

No mesmo sentido, o relatório do Banco Mundial afirma que “[...] o livre comércio promove maior eficiência e produtividade e pode de fato reduzir a poluição estimulando o crescimento de indústrias menos poluentes e a adoção e difusão de tecnologias mais limpas”. (WORLD BANK, 1992, p. 67, trad. nossa)

De acordo com a extensa evidência empírica levantada por Vaughan e Nordstrom (1999) – sobre relações entre políticas ambientais, comércio e investimento internacional – o fenômeno conhecido como “corrida ao fundo do poço”, pelo qual os países relaxariam suas regulações ambientais com o intuito de ganhar competitividade e atrair investimentos em “indústrias sujas”, é bastante improvável de ocorrer. Isto porque as regulações ambientais são de importância secundária para as decisões de investimento internacional. As corporações transnacionais não procuram escapar das obrigações ambientais movendo plantas poluentes para países em desenvolvimento com padrões mais brandos, pois, entre outras razões, preferem manter na maioria das vezes padrões ambientais mais altos do que o requerido devido ao seu próprio compromisso com uma boa gestão ambiental, ou também por causa da pressão externa dos programas de selos ecológicos, das organizações não-governamentais e dos consumidores⁵⁹ (VAUGHAN; NORDSTROM, 1999).

Com relação às causas da degradação ambiental, Vaughan e Nordstrom (1999) concluem que “em todos os estudos de caso, a verdadeira origem da degradação ambiental não foi ocasionada pelo comércio internacional, mas sim pelas várias falhas de mercado e de política” (VAUGHAN; NORDSTROM, 1999, p. 26, trad. nossa). É essa a visão atribuída à corrente ambiental. Segundo seus expoentes, as falhas de mercado ocorrem tanto porque produtores e consumidores não têm de arcar com os custos de suas ações, quanto pela indefinição dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais. Nesse sentido, referem a situações nas quais as forças de mercado de oferta e demanda falham em proporcionar um nível ideal de qualidade ambiental para toda a sociedade. Já as falhas de governo ou políticas são decorrentes tanto da omissão na correção de falhas de mercado como também das distorções provocadas pelas ações

⁵⁹ Para leituras adicionais sobre o tema ver: MANI, M.; WHEELER, D. In search of pollution havens? Dirty industry in the Third World Economy, 1960 to 1995. *Journal of Environment and Development*, v.7, nº3, p. 215-247, 1998; LOW, P.; YEATS, A. Do dirty industries migrate? *International Trade and Environment*, p. 89-103; Washington, D.C, World Bank, 1992.

do governo como, por exemplo, os subsídios, as tarifas e políticas comerciais (BHAGWATI, 1996; VAUGHAN; NORDSTROM, 1999).

2.1.2 As recomendações políticas da Economia Ambiental Neoclássica

A partir da visão dos problemas ambientais como externalidade negativa, os economistas ambientais reconhecem a necessidade de intervenção governamental através de instrumentos voltados para a incorporação dos custos sociais da degradação ambiental pelos agentes poluidores (ALMEIDA: 1998; BHAGWATI; 1996; MONTIBELLER, 2004). Segundo Bhagwati (1996), um dos representantes mais ilustres e influentes da corrente defensora do livre comércio internacional, essa intervenção deve ser direcionada, primordialmente, para a sua fonte causadora, através de políticas ambientais domésticas, preferencialmente instrumentos econômicos (*first-best solution*), como impostos apropriados, combatendo, assim, os problemas na sua origem. O instrumento econômico direto na origem é visto como mais eficiente e menos custoso do que instrumentos indiretos, como por exemplo, as políticas comerciais (*second-best solution*) na forma de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio internacional (BHAGWATI, 1996).

Na elaboração das políticas ambientais, torna-se vital, no entanto, identificar se o problema é local, transfronteiriço ou global. Quando são identificados problemas locais, não há a necessidade de que os governos estabeleçam as mesmas políticas que outros governos perseguem, mas quando os problemas identificados são transfronteiriços ou globais, as soluções devem ser buscadas em âmbito regional ou global, em acordos multilaterais ou em fóruns específicos (BHAGWATI, 1996; VAUGHAN; NORDSTROM, 1999). No entanto, os economistas ambientais neoclássicos são cautelosos com relação aos acordos multilaterais. Segundo Bhagwati (1993), as restrições de comércio contidas nos acordos multilaterais podem se constituir em potenciais barreiras comerciais com implicações negativas para o crescimento econômico e conseqüentemente para o meio ambiente. Segundo essa visão, os acordos de livre comércio devem ter prioridade sobre os acordos ambientais multilaterais.

É nesse sentido que os economistas ambientais neoclássicos vêm com ressalva as restrições comerciais impostas em acordos multilaterais, como é o caso da Convenção da Basileia. Seguindo a doutrina neoclássica do livre comércio, o armazenamento e processamento dos resíduos perigosos devem ser livremente

direcionados pelas forças de mercado para os locais em que possam ser realizados aos menores custos.

Como veremos no próximo capítulo, esse foi um dos principais argumentos defendido pelos países mais industrializados e pelo Brasil durante a Convenção da Basiléia e também o tema mais sensível durante todo o processo negociador. Como defensores dos interesses econômicos e do livre comércio, os maiores produtores e exportadores de resíduos perigosos lutaram a todo custo para manter em aberto a possibilidade de comercializar aquilo que eles consideram como vantajoso economicamente.

2.2 A Economia Ecológica

A Economia Ecológica representa uma nova abordagem crítica apoiada fundamentalmente sobre as leis da física da termodinâmica e que tem como proposta principal alertar e demonstrar os limites físicos da capacidade do meio ambiente de absorver impactos ambientais impostos pelo funcionamento econômico. De acordo com os seus principais expoentes, constitui-se numa área de estudo transdisciplinar que se direciona às relações entre os ecossistemas e os sistemas econômicos num sentido mais amplo. Seus aspectos mais relevantes têm a ver com o aprofundamento da percepção dos problemas ambientais e das interações entre a economia e o meio ambiente, apoiando-se numa visão mais abrangente em termos de tempo, espaço e objetos a serem investigados (CONSTANZA; DALY; BARTHOLOMEW, 1991; DALY; FARLEY, 2004; MAY; LUSTOSA; VINHA, 2003).

Os economistas ecológicos consideram a existência de riscos de perdas irreversíveis potencialmente catastróficas, o que implica a necessidade de um processo de ajuste que seja essencialmente pró-ativo⁶⁰. Dessa forma, advertem sobre a necessidade da tomada de decisões que possam antecipar ao agravamento dos problemas ambientais, sendo que estas devem ser tomadas num contexto de incerteza, uma vez que a ciência é incapaz de prever a abrangência das consequências de um determinado problema ambiental. Nesse sentido, o Princípio de Precaução surge como uma inovação institucional extremamente importante (ROMEIRO, 2003).

⁶⁰ A noção de irreversibilidade tem a ver com a noção resiliência do meio ambiente, ou seja, a sua capacidade de se auto-regenerar dos abusos do sistema econômico. Segundo Muller (2007), a irreversibilidade ocorre quando a resiliência do meio ambiente é afetada fortemente por agressões que ultrapassam a sua capacidade de suporte, causando efeitos dramáticos, como é o caso, por exemplo, dos ecossistemas que passam pelo processo de desertificação decorrente da ação humana.

Quadro 4 - As Leis da Física da Termodinâmica e a Economia

A abordagem precursora da economia através das leis da física da termodinâmica remete ao economista e matemático romeno Georgescu-Roegen que, em 1971, publicou a sua obra clássica intitulada *The Entropy Law and the Economic Process*. Considerada como a principal referência da crítica ecológica da ciência econômica convencional, a obra de Georgescu-Roegen questiona a tradicional teoria do valor dos economistas situando a economia dentro da ecologia. *A lei da entropia e o processo econômico* procura mostrar que o sistema econômico não é um sistema que se alimenta de si mesmo, sem perdas, mas sim um sistema que transforma recursos naturais em resíduos que muitas vezes não podem ser reutilizados.

Segundo a lei da entropia (a 2ª lei da termodinâmica), a energia e até boa parcela da matéria utilizadas nos processos de produção e consumo perdem, de forma irreversível, a capacidade de serem utilizadas novamente para a satisfação das necessidades humanas. Esses processos fazem com que a entropia da energia (e parte da matéria) aumente, transformando-as em energia (e matéria) dissipadas. Pode-se dizer, portanto, que o aumento da entropia corresponde à transformação de formas úteis de energia em formas que a humanidade não consegue utilizar.

Nesse sentido, a crítica fundamental de Georgescu-Roegen se direciona à representação básica do funcionamento da economia através do diagrama de fluxo circular, que mostra como dinheiro, mercadoria e insumos circulam entre firmas e famílias mas que desconsidera os recursos naturais como insumos e resíduos que são despejados no meio ambiente. O seu questionamento principal é pela valoração dos fluxos de energia e materiais que entram na economia, pela valoração dos serviços proporcionados pelo meio ambiente para a reciclagem dos resíduos da economia humana assim como a valoração dos danos ambientais decorrentes dos resíduos não depurados ou reciclados (MARTINEZ-ALIER, 1998; DALY; FARLEY, 2003; MULLER, 2007).

Diferentemente da Economia Ambiental Neoclássica, a vertente Ecológica considera a disponibilidade dos recursos naturais como restrição **absoluta** à expansão do sistema econômico (visto como subsistema aberto do ecossistema) evidenciando a necessidade primordial de se respeitar os limites de expansão do processo econômico (CAVALCATI, 2004; DALY; FARLEY, 2004; ROMEIRO; 2001). Para os economistas ecológicos, o sistema econômico pode ser até fechado em termos materiais, mas é aberto ao Universo com relação à captação de energia.

A economia necessita de entradas de energia e de materiais. A economia produz dois tipos de resíduos: o calor dissipado (pela segunda Lei da termodinâmica) e os resíduos materiais, que, mediante a reciclagem podem voltar a ser parcialmente utilizados. O funcionamento da economia tanto exige um fornecimento adequado de energia e materiais (e a manutenção da biodiversidade) quanto exige poder dispor dos resíduos de maneira não contaminante. (MARTINEZ-ALIER, 1998, p. 55)

Embora a questão do esgotamento dos recursos naturais não renováveis continue sendo objeto de interesse e preocupação dos economistas ecológicos, os efeitos das emissões tóxicas resultantes da crescente aceleração entrópica produzida pela sociedade vêm sendo o foco de atenção de muitos pesquisadores dessa área⁶¹. Para estes, a ameaça à estabilidade do sistema global não está tanto no iminente esgotamento dos recursos naturais não renováveis, mas sim nos efeitos do processo de aceleração entrópica que o sistema econômico vem exercendo sobre o equilíbrio fundamental da natureza. Existe a preocupação essencial quanto à capacidade assimilativa do meio ambiente em absorver os impactos da crescente atividade econômica. As questões passaram a focar mais sobre as consequências de uma interferência humana cada vez mais acentuada sobre os processos naturais e sobre os limites do sistema global em resistir aos efeitos do crescente fluxo de rejeitos do sistema econômico.

O que difere principalmente os economistas ecológicos dos ambientais neoclássicos é o esforço empreendido pelos primeiros em determinar uma escala sustentável - assunto não tratado pelos neoclássicos (CONSTANZA; DALY; BARTHOLOMEW, 1991; DALY, 2004; ROMEIRO, 2001).

A Economia Ecológica trabalha principalmente sobre três temas: a alocação dos recursos, a distribuição da renda e a escala da economia relativa ao ecossistema – **especialmente a última**. Uma boa alocação de recursos é eficiente (ótimo de Pareto); uma boa distribuição de renda ou riqueza é justa (um nível limitado de desigualdade aceitável); uma boa escala não gera mais malefícios do que benefícios e também é ecologicamente sustentável (poderia durar por um longo tempo apesar de que nada é para sempre). (DALY, 2004, p.4, trad. e grifo nosso)

Portanto, os conceitos de alocação eficiente e distribuição de riqueza, tão familiares aos economistas neoclássicos, não são desprezados pelos economistas ecológicos. Não há desacordo em rigor da Economia Ecológica com a análise

⁶¹ Entre alguns desses, destaca-se as pesquisas conduzidas por Robert Constanza. Seus principais trabalhos versam sobre a análise dos fluxos de energia e materiais nos sistemas econômicos e ecológicos, na interface entre os dois sistemas, na modelagem, valoração e simulação de serviços do ecossistema além da abordagem de uma série de estudos sobre custos e benefícios do manejo ecológico, análise de sistemas de incentivo disfuncional e modos de corrigi-los. Para o acesso aos seus trabalhos ver: http://www.uvm.edu/giee/?Page=publications.html&default_menu.html. Outro grupo de pesquisa importante sobre o tema é o liderado pelo físico e economista Robert Ayres que tem contribuído com estudos sobre transporte e energia, fluxos de materiais, tecnologia ambiental, relações da termodinâmica com a economia além de estudos sobre a teoria do crescimento econômico. Para uma guia sobre os seus trabalhos ver: <http://www.insead.edu/facultyresearch/faculty/profiles/rayres/>.

tradicional da alocação eficiente ⁶². O que ocorre, segundo Daly (2004), é uma inversão de valores e importância com relação a estes conceitos. Além do acréscimo da questão da escala, existe uma preocupação maior e inevitável com relação às questões de distribuição justa de renda e da riqueza, assumindo valores como a **solidariedade inter e intra-gerações**, através de processos coletivos de tomada de decisão.

Assim, enquanto a corrente dos economistas neoclássicos foca sua análise primeiramente na questão da eficiência alocativa, para então buscar internalizar os custos ambientais e distributivos, a economia ecológica considera uma ordem inversa de preocupação. Segundo sua lógica, “após haver tomado decisões sociais relativas a uma escala ecologicamente sustentável e uma distribuição eticamente justa, estaremos nós em posição de permitir a realocação entre indivíduos através de mercados nos interesses da eficiência” (DALY, 1992 *apud* MAY in CAVALCANTI, 1995, p.240 -241).

Como já citado acima, o critério para a definição da escala é a sustentabilidade e o critério da distribuição é a justiça. Os mercados, por definição, podem revelar apenas as preferências dos bens de mercado, falhando ao se dirigir aos bens públicos e à determinação da escala e da distribuição. Não é nem um pouco razoável supor que o mercado possa, por exemplo, nos dizer o quanto de ar limpo, de água potável e terras saudáveis nós deveríamos ter, ou ainda nos dizer qual o nível de risco é desejável quando são consideradas as futuras gerações. É nesse sentido que autores como Daly & Farley (2004) e Constanza, Daly & Bartholomew (1991) afirmam que o mercado não pode alcançar a eficiência alocativa enquanto as questões de distribuição e escalas não forem resolvidas.

Para atingir a economia política da sustentabilidade, no entanto, os economistas ecológicos reconhecem que além da difícil tarefa de definir os limites e a escala dos recursos naturais, existe ainda o problema com relação ao fato do processo envolver “agentes econômicos cujo comportamento é complexo em suas motivações (as quais incluem dimensões sociais, culturais, morais e ideológicas) e que atuam num contexto

⁶² Na interpretação de Norgaard (1997), por exemplo, não há equívocos em adotar critérios de eficiência. O que o autor ressalva, no entanto, é que as economias podem ter várias alternativas distributivas para a alocação eficiente de seus recursos. Ou seja, as diversas alternativas dos direitos sobre os recursos comprometem a alocação eficiente desses recursos afetando, portanto, a combinação dos bens e recursos disponíveis para as gerações atuais e futuras, de tal modo que o modelo econômico se torne incompleto caso a distribuição intergeracional seja ignorada. A diferença fundamental com relação aos modelos ambientais neoclássicos é que estes assumem como dada a distribuição de renda e de direitos de propriedade entre os indivíduos da sociedade e entre diferentes gerações.

de incertezas e de riscos de perdas irreversíveis que o progresso da ciência não tem como eliminar”⁶³ (ROMEIRO,2003, p.1).

Dessa forma, há um rompimento importante com os pressupostos do esquema analítico convencional não apenas no que se refere à natureza, mas também ao papel da ação coletiva. Segundo o autor, encarar o desafio do desenvolvimento sustentável só é plausível se considerarmos também as dimensões culturais, éticas e morais no processo de tomada de decisões, que deve ser baseado ainda em ações coletivas altruisticamente motivadas e não através de decisões egoístas e maximizadoras de bem estar individual, como pressupõe o esquema analítico convencional.

A sustentabilidade não será possível ser alcançada se não houver uma mudança da lógica consumista predominante capaz de estabilizar o consumo médio *per capita*.⁶⁴ É justamente nesse ponto que situa uma das dificuldades do processo, pois pressupõe uma mudança de atitude que contraria a lógica do processo de acumulação do capital vigente.

[...] as condições propícias para esse tipo de ação coletiva são difíceis de alcançar em sociedades de consumo cujos sistemas de valores conferem importância decisiva à capacidade de consumo material como fator de diferenciação social. A criação incessante de novas necessidades de consumo material é uma das características mais marcantes dessas sociedades. Nesse sentido, alcançar a sustentabilidade implica, de modo mais geral, o enorme desafio de promover uma mudança de ordem civilizacional, de uma “civilização do ter, para uma civilização do ser”, sem perder o dinamismo científico e tecnológico que a caracteriza”. (ROMEIRO, 2003, p. 25)

Ainda com relação aos limites impostos pela disponibilidade dos recursos naturais, apesar da corrente ecológica compartilhar com a vertente neoclássica a noção de que o progresso científico e tecnológico seja fundamental para aumentar a eficiência na utilização dos recursos naturais em geral (embora a aposta nas inovações tecnológicas não seja vista como panacéia para os problemas ambientais), a relação capital/recursos naturais não é vista por esta corrente como perfeitamente substituível, mas sim **complementar**, uma vez que a substitutibilidade nem sempre é possível devido ao fato de que os recursos naturais têm características que são próprias deles e que nem

⁶³ A substituição da noção de probabilidade pela noção de incerteza reflete a aceitação por parte dos economistas ecológicos de que não é possível prever certas perdas catastróficas irreversíveis, levando à defesa da aplicação do princípio de precaução. Este princípio tem como objetivo “tratar de situações em que é necessário considerar legítima a adoção por antecipação de medidas relativas a uma fonte potencial de danos sem esperar que se disponha de certezas científicas quanto às relações de causalidade entre a atividade em questão e o dano temido” (ROMEIRO, 2003, p. 21).

⁶⁴ Ver também Martinez-Alier (1998); Daly & Farley (2004).

sempre podem ser reproduzidos, ou mesmo mensurados (DALY, 2004; ROMEIRO, 2001).

É nesse sentido que partem as críticas com relação ao tratamento das questões ambientais pela noção de internalização das externalidades, tal como definida pela economia neoclássica ambiental. Há o reconhecimento geral por parte dos economistas ecológicos de que a complexa interação entre economia e o meio ambiente e a busca da sustentabilidade desta interação para a equidade com as gerações futuras faz com que tal noção seja insuficiente. De acordo com Martinez-Alier (1998, p. 69):

[...] autores como Kapp, Georgescu-Roegen, Daly, Naredo, eu mesmo, argumentam contra a impossibilidade da “internalização” convincente das externalidades, sendo um dos argumentos principais o da ausência das gerações futuras nos mercados atuais, ainda que estes mercados se ampliem ecologicamente mediante simulações baseadas na disposição a pagar e não em pagamentos realmente efetuados. Pensamos que, no melhor dos casos, os agentes econômicos atuais valorizam de maneira arbitrária os efeitos irreversíveis e incertos de nossas ações de hoje sobre as gerações futuras.

Na interpretação de Cavalcanti (2004), existem riscos elevados em se atribuir valores monetários a bens e serviços ecológicos, dado que invariavelmente isso incorre em subestimação. A valoração pode levar a se acreditar tanto que se vale aquilo que os cálculos mostram, quanto a se pensar que os ativos naturais possam ser somados aos ativos construídos pelos homens (referidos na mesma base monetária), os tornando assim, substituíveis. “Na essência do conceito, porém, a sustentabilidade ecológica deve ser vista como uma manutenção dos estoques físicos de capital natural, não a de seus correspondentes valores monetários” (CAVALCANTI, 2004, p. 153-154).

É importante destacar, no entanto, que embora demonstradas algumas das críticas quanto à impossibilidade de uma internalização convincente das externalidades, não significa que os economistas ecológicos em geral devam ser contra, em um plano prático, aos instrumentos econômicos que contribuem na redução dos impactos negativos da atividade econômica sobre a ecologia. Conforme Martinez-Alier (1998), é preciso ter cuidado para não confundir a discussão sobre a possibilidade de se traduzir em valores monetários atualizados os impactos ambientais com a comparação da efetividade dos instrumentos.

Minha tese é que, em geral, a linha de “custo externo marginal” não pode ser desenhada: entretanto, entendo perfeitamente que, uma vez posto um limite às emissões contaminantes ou à produção desde fora da economia, limite determinado a partir de um debate científico-político, o modo de fazer retroceder a contaminação a este limite deva ser através de instrumentos econômicos como impostos pigouvianos, transações coasianas, mercados de licenças de contaminação (que talvez sejam mais eficazes, isto é consigam objetivos a menor custo que o tratar de fazer cumprir estes limites mediante multas ou prisão). (MARTINEZ-ALIER, 1998, p.68)

Percebe-se, portanto, que os elementos mais importantes da discussão em Economia do Meio Ambiente não estão propriamente concentrados nos instrumentos utilizados, mas fundamentalmente no debate sobre como definir os limites da “sustentabilidade”; as quantidades de poluentes consideradas toleráveis; os horizontes temporais e espaciais a serem considerados; a mudança de papel das ações coletivas; e os indicadores físicos mais importantes e que se relacionam. Estes são alguns dos exemplos das principais preocupações e objetos de pesquisa dos economistas ecológicos e que os economistas ambientais persistem com seu esforço de inseri-los dentro do cálculo econômico convencional.

As hipóteses da curva de Kuznets ambiental elaboradas pelos economistas ambientais neoclássicos ilustram bem a questão da inconsistência metodológica aos quais os economistas ecológicos se referem. A noção de que há uma causalidade unidirecional do crescimento econômico para uma melhora da qualidade ambiental e a reversibilidade da mudança ambiental, esbarra em alguns problemas e lacunas.

Para os economistas ecológicos, parece um tanto lógico que um rápido crescimento econômico pode resultar em níveis piores de qualidade ambiental se o fluxo de emissões de poluentes ou a taxa de degradação ambiental exceder a taxa sobre a qual o meio ambiente assimila tais regressões. Quando a capacidade de assimilação é ultrapassada em um dado período, a capacidade de assimilação no período seguinte é reduzida e, assim, sucessivamente. O resultado deste processo pode resultar numa perda **irreversível**. E mais, mesmo havendo evidência de que o crescimento na renda *per capita* seja acompanhado por reduções nos poluentes convencionais conhecidos, ainda existe a dúvida se outros poluentes menos conhecidos e os danos causados por estes ao meio ambiente não estejam crescendo com a elevação do nível de renda *per capita* (STERN, 2002; ROMEIRO, 2001).

De acordo com Stern (2002), que elaborou uma extensa revisão bibliográfica de estudos sobre a curva de Kuznets ambiental, esta é um fenômeno essencialmente

empírico, mas a base econométrica da maioria dos estudos é fraca⁶⁵. A fragilidade dos modelos foi demonstrada pelo autor através da verificação de que para a mesma poluição, diferentes pesquisadores encontraram resultados distintos, investigando diferentes dados, usando diferentes formas funcionais e técnicas de estimação. Posição semelhante é defendida por Martinez-Alier (1998, p.100), ao afirmar que as “relações entre riqueza e degradação ambiental são diversas, segundo o indicador escolhido e, portanto, há argumentos para todos os gostos”. O autor cita como exemplos dessas discrepâncias, o caso das emissões de dióxido de enxofre que aumentam com a industrialização, porém podem abrandar quando um país é mais rico e são instalados filtros nas centrais térmicas ou nas fundições de metais. Por outro lado, as emissões de dióxido de carbono e óxido de nitrogênio aumentam com a riqueza de um país, assim como aumenta também a produção de lixo doméstico que é menos reciclável quanto maior o nível de renda.

Para Romeiro (2001), se não houver uma intervenção coletiva na definição da escala que a sociedade considere sustentável, os resultados da curva de Kuznets ambiental tendem a se reduzir aos efeitos que afetam a curto prazo o nível de bem-estar dos indivíduos (como as emissões de gases sulfurosos e o despejo de esgoto doméstico) sendo que os efeitos a longo prazo e não localizados (emissão de dióxido carbono causador do efeito estufa) são deixados de lado. Segundo o autor, a melhoria da qualidade ambiental associada ao aumento da renda, de modo geral, está vinculada a reformas institucionais locais que desconsideram as consequências internacionais e intergeracionais, não levando em conta, portanto, os problemas relativos à justiça distributiva e à escala⁶⁶.

⁶⁵ De acordo com o autor, há um grande número de idéias sobre a simultaneidade, o que faz da identificação de estruturas alternativas difícil, senão impossível, com uma equação de mínimos quadrados ordinários simples, de mínimo quadrado generalizado e especialmente usando dados de *cross-section*. Nenhum dos primeiros estudos da curva de kuznets apresentaram diagnósticos estatísticos dos resíduos da regressão. Além disso, o autor levantou o problema da heterocedasticidade, que pode ser importante no contexto de regressões de *cross-section* de dados em grupo.

⁶⁶ Abordagens mais aprofundadas sobre o tema em: ROBERTS, J.; GRIMES, T. Carbon Intensity and Economic Development: a brief exploration of the environmental Kuznets' curve. *World Development*, 25, p. 191–198, 1997; ARROW, K.; *et. al.* Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment. *Science*, 268, p. 520–521, 1995; YORK, R.; ROSA, R.; DIETZ, T. Footprints on the Earth: the environmental consequences of modernity. *American Sociological Review*, 68, p.270–300, 2003; Stern, 2003; Vaughan; Nordstron, 1999.

2.2.1 O comércio internacional e o meio ambiente para os Economistas Ecológicos

Ao tratar da relação entre comércio internacional e o meio ambiente, os economistas ecológicos são céticos. Embora reconheçam que a globalização e a liberalização econômica estimulam o crescimento econômico, autores como Martinez-Alier (1998), Daly & Farley (2004) e Romeiro (1999) não avaliam a intensificação do processo em termos estritamente positivos para o meio ambiente e para a sociedade, por algumas razões principais.

O primeiro problema é relativo à escala. A exacerbação do livre comércio internacional é vista como um potencial catalisador que induz a um crescimento econômico acirrado, aumentando a escala das atividades econômicas e a produção física na economia. O problema da grande escala está essencialmente ligado à obstinação pelo crescimento econômico pregado mundialmente. Embora os defensores da globalização se apoiem no discurso pela “eficiência”, o que se tem notado não é uma busca pela eficiência em termos do que se produz atualmente, mas sim por mais produção e maior riqueza (DALY; FARLEY, 2004).

Dessa forma, tanto a integração econômica - que permite aos países ampliarem a escala de suas atividades econômica para além dos limites geográficos das suas bases de recursos naturais - como também as dificuldades na definição de limites da escala total de produção (dada a maior separação geográfica entre os benefícios da produção e os seus custos), somados ainda à natureza expansiva do comércio internacional (essencialmente ligada ao aumento no consumo) contribuem para a tendência crescente da escala das atividades econômicas ultrapassarem os limites da capacidade de suporte do planeta a longo prazo (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; DALY, 2004; ROMEIRO, 1999).

Segundo Daly & Farley (2004, p. 331, trad. nossa) “[...] se o único propósito ou mesmo a maior prioridade do comércio internacional é promover o crescimento do Produto Interno Bruto com pouca ou nenhuma atenção dada à escala, no longo prazo, um regime comercial de “sucesso” irá levar a economia global além da escala sustentável”. Para esses autores, o impacto do simples aumento em volume excede e anula qualquer ganho potencial em eficiência derivado do aumento do comércio, não importando o quanto seja eficiente a alocação de recursos entre países.

O outro problema resultante da globalização comumente apontado pelos economistas ecológicos se refere aos impactos sócio-ambientais locais que podem resultar das diferenças entre países quanto ao grau de internalização dos custos sociais e ambientais (CLAPP; DAUVERGNE, 2005; ROMEIRO, 1999; DALY; FARLEY, 2004). A necessidade de competir por uma parcela do mercado reduz os incentivos para os países legislarem contra as externalidades, especialmente nos países em desenvolvimento, configurando o fenômeno conhecido como “padrões mínimos de competição” ou mais popularmente “corrida ao fundo do poço”, citado anteriormente.

Para Daly & Farley (2004, p. 329, trad. nossa) “[...] o país que menos internaliza todos os custos sociais e ambientais da produção em seus preços tem uma vantagem competitiva no comércio internacional”. De acordo com essa visão, a produção se desloca aos países com baixo grau de internalização, reduzindo dessa forma a eficiência da produção global. Ao não serem computados, os custos externos aumentam e a correlação positiva entre crescimento do PIB e bem-estar social desaparece.

Há de se considerar ainda os custos sociais e ambientais ocultos na livre transação comercial. Os preços dos bens e serviços num regime de livre comércio não refletem o verdadeiro custo ambiental e social da produção - fenômeno conhecido como “*dumping* ecológico” (MARTINEZ-ALIER, 1998; DALY; FARLEY, 2004; ROMEIRO, 2001).

Tomando como exemplo a extração de uma árvore é possível ilustrar a preocupação dos economistas ecológicos com o processo de valoração dos bens e serviços ambientais na ausência da regulação e de consideração dos custos reais totais. O problema já começa na extração do recurso, pois o valor de mercado atribuído a uma árvore grande, por exemplo, reflete, primariamente, o custo de acesso à floresta (uma taxa ou um preço fixo) acrescido dos custos da colheita e transporte para a fábrica. Não é considerado o valor ecológico da árvore para a floresta nem tampouco o seu valor para o meio ambiente global como reserva e absorvedora de dióxido de carbono. E o problema da externalização dos custos ambientais não termina aí, mas continua através de todo o processo de produção até o seu destino final, pois o preço que o consumidor paga invariavelmente não inclui os custos totais de transporte. Isso ocorre em parte devido à tendência dos governos em subsidiar a energia com o intuito de alavancar o crescimento e a industrialização e também devido ao fato de que as fontes de energia, como o petróleo e o carvão, não refletem os custos ambientais totais - como os efeitos climáticos de liberação de dióxido de carbono na atmosfera.

É importante salientar, no entanto, que os economistas ecológicos⁶⁷ não são contra o comércio internacional *per se*, que pode inclusive ser bastante benéfico com relação à escala. As diferentes dotações de fatores e limitações de recursos entre os países iriam tornar inviável um mundo sem comércio internacional. Os países teriam de determinar sua escala apropriada de acordo com os seus fatores limitantes e muitos iriam inclusive se encontrar abaixo da escala sustentável (por causa da falta de alguns recursos), os forçando a intensificar o processo de esgotamento dos seus recursos – estendendo fronteiras agrícolas, queimando florestas, explorando outros recursos de baixa qualidade e mais poluentes - para poder sustentar seus padrões de vida. Dessa forma, o comércio internacional pode oferecer melhores condições para manter grandes populações e níveis de consumo materiais mais elevados do que economias nacionais isoladas poderiam. No entanto, os economistas ecológicos alertam que isso só seria possível se a escala sustentável e a distribuição justa se tornassem objetivos explícitos a serem alcançadas pelo comércio internacional.

O economista ecológico Herman Daly (1995) define bem a sua posição e de seus companheiros com relação às fragilidades do livre comércio em dar conta dos problemas sociais e ambientais, delineando alguns caminhos possíveis para a inversão da lógica atual. Segundo o autor, o oposto do livre comércio não seria a autarquia, a total monopolização do comércio ou até mesmo a ausência do comércio internacional, mas sim um comércio regulado, de acordo com os interesses nacionais dos governos envolvidos. O mercado é incapaz de nos sinalizar questões de ordem sócio-ambientais. Se há livre mobilidade do fluxo de bens, de capital e de trabalho através das fronteiras como vemos hoje, há a perda da possibilidade de se estabelecer políticas eficazes a nível nacional. Não se pode, por exemplo, aplicar uma taxa de juros muito diferente dos países vizinhos, pois o capital é móvel e pode facilmente se deslocar. Torna-se inviável ainda, adotar níveis de custo de internalização ambiental que são muito diferentes dos outros países, pois altos padrões irão aumentar o preço em comparação aos parceiros comerciais, colocando a população desse país em desvantagem e risco.

Portanto, o argumento não é contrário ao comércio *per se* e sim que ele não seja baseado em padrões mínimos de competição (*standards-lowering competition*). É preciso manter certos padrões para que, por exemplo, empresas não explorem a força de trabalho de forma abusiva (colocando crianças no processo produtivo ou estendendo

⁶⁷ Alier (1998), Constanza, Daly & Bartholomew (1991), Daly & Farley (2004), Romeiro (2001).

jornadas de trabalho de forma exaustiva) ou mesmo devastem ecossistemas sem se preocupar com a sua resiliência ou a escala, no intuito de extrair matéria prima para aumentar sua produção e competitividade.

Para Daly (1995), não existe uma sociedade global como sustentam os defensores da globalização. A sociedade existe de fato a nível nacional e subnacional, onde as pessoas assumem responsabilidades entre elas. Apesar disso, o economista e o seu parceiro John Cobb, com quem escreveu "*For the Common Goods*", são a favor de uma sociedade global, mas esta teria de ser uma federação de sociedades nacionais fortes – “uma sociedade de sociedades nacionais” e não um mundo cosmopolita sem fronteiras no qual as sociedades nacionais são extintas e transformadas numa simples comunidade mundial integrada. O autor defende que as nações deveriam ser fundamentalmente auto-suficientes, embora não totalmente, pois implicaria em altos custos. Mas na medida do possível, deveriam se esforçar pela auto-suficiência e deixar em aberto o comércio externo apenas quando realmente é difícil ser suficiente em algo. Assim, a visão do autor é a de manter um maior controle local sobre a vida econômica e não simplesmente deixá-la nas mãos das grandes corporações.

2.2.2 As recomendações políticas da Economia Ecológica

Como foi exposto ao longo do texto, a Economia Ecológica tem focado seus esforços e análises em três objetivos centrais – numa definição de escala da economia referente ao ecossistema, na distribuição da renda ou da riqueza (justa) e na alocação eficiente dos recursos. Embora a alocação e a distribuição sejam conceitos já bastante trabalhados e familiares à economia convencional, há importantes observações a serem feitas como, por exemplo, a já referida inversão de lógica e valores no que se refere a prioridades analíticas e políticas.

A noção de sustentabilidade elaborada pelos economistas ecológicos não implica em alcançar uma economia estática ou mesmo estagnada, mas basicamente em definir uma quantidade de produção e consumo que possa ser mantida indefinidamente sem degradar os estoques de capital, principalmente os estoques de capital natural (CONSTANZA; DALY; BARTHOLOMEW, 1991; ROMEIRO, 2003).

O objetivo da sustentabilidade - segundo autores como Martinez-Alier (1998), Constanza, Bartholomew & Daly (1991) e Daly & Farley (2004) - deve ser alcançado, primeiramente, através da incorporação dos bens e serviços do ecossistema na

contabilidade econômica. O primeiro passo, portanto, seria a determinação de valores desses bens e serviços ambientais.

A recomendação defendida pelos economistas ecológicos para que os preços reflitam os valores de uma distribuição justa e de uma escala sustentável é a de “[...] impor **restrições quantitativas** no mercado que limitem o grau de desigualdade na distribuição de renda e riqueza para uma média justa, e limitar a escala de produção física a partir da natureza à um volume sustentável” (DALY; FARLEY, 2004, p. 365, trad. e grifo nosso).

Dessa forma, o primeiro ponto a ser considerado pelos economistas ecológicos é a imposição de restrições no nível macro com o objetivo principal de controlar e limitar a produção. Tendo como referência a noção de que o ecossistema não se importa com os preços que as pessoas pagam, mas sim com as quantidades extraídas e absorvidas, “[...] os economistas ecológicos têm a preferência por **fixar quantidades** e tolerar o custo de ajustamento dos erros em termos de flutuações de preços” (DALY; FARLEY, 2004, p.367, trad. e grifo nosso). Segundo os autores, a vantagem com relação às restrições quantitativas (quotas) se deve ao fato de que elas são ecologicamente mais seguras, estão de acordo com o princípio de que se deve deixar uma ampla margem de segurança além do que estão em consonância com a seqüência lógica consentida pelos economistas ecológicos de que se deve estabelecer primeiramente uma escala fora do mercado para então permitir que os preços sejam determinados pelo mercado.

É nesse sentido que economistas ecológicos como Daly & Farley (2004), Martinez-Alier (1998), Constanza, Daly & Bartholomew (1991), Romeiro (2001) concordam que uma vez estabelecidos os limites da escala da economia e a distribuição justa da riqueza e da renda, o modo de fazer retroceder com a poluição e contaminação aos limites estabelecidos deve ser através dos instrumentos econômicos. Há uma tendência progressiva por parte destes economistas pela preferência de instrumentos como as licenças/certificados de poluição negociáveis dado que o mecanismo captura a essência do pensamento ecológico ao propor em primeiro lugar resolver o problema da escala (presumivelmente sobre bases ecológicas), passando pela questão da distribuição (presumivelmente justa) para então, através dos mecanismos de mercado, resolver a questão da alocação e eficiência.

No caso de atividades, processos ou de substâncias que são suficientemente perigosas e que possuem custos sociais e ambientais inaceitáveis, como é o caso do nosso objeto de pesquisa, os economistas ecológicos são enfáticos ao afirmarem que a

melhor alternativa política é a política de comando e controle, como reforço à regra da internalização dos custos na fonte (DALY; FARLEY, 2004).

A primeira regra do custo de internalização é internalizar os custos para a firma que o gera. Se falharmos em fazer isso, devemos ao menos internalizar os custos para o país no qual a firma estava operando quando gerou as externalidades. A segunda regra poderia ser reforçada **proibindo a exportação de resíduos tóxicos** (DALY; FARLEY, 2004, p. 333, trad. e grifo nosso)

Portanto, a solução defendida é aquela que segue o princípio do poluidor pagador, ou seja, atribuir a responsabilidade ao agente causador do dano, procurando evitar com que o ônus seja disfarçado ou repassado para terceiros, incorporando assim também um componente ético na decisão. Para os economistas ecológicos, “a primeira regra da eficiência é “computar todos os custos” e não “especializar de acordo com a vantagem comparativa” (Id., Ibid., p. 329, trad.nossa).

A aplicação da política de comando e controle (*command and control policy*) também conhecida como regulação direta se dá através de um órgão regulador que estabelece um conjunto de normas, decretos, leis, regulamentos e padrões a serem seguidos pelos agentes poluidores (LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2003; MULLER, 2007). Os principais instrumentos de comando e controle são: controle ou proibição de produto, controle de processo, proibição ou restrição de atividades, especificações tecnológicas e controle de equipamentos, controle do uso de recursos naturais por intermédio de fixação de cotas e padrões de poluição para fontes específicas (ALMEIDA, 1998; LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2003). No caso específico do nosso objeto de pesquisa, os economistas ecológicos defendem a sua aplicação por meio da proibição da exportação dos resíduos perigosos (DALY; FARLEY, 2004).

3 A Convenção da Basiléia

3.1 Os Precedentes Históricos

Desde meados dos anos 70 já se percebia a intensificação do comércio de resíduos perigosos entre países como Estados Unidos e o Canadá e entre a antiga República Democrata Alemã, que recebia grande parte do lixo industrial e doméstico da sua vizinha capitalista, a República Federal Alemã. Outros países que se destacaram como grandes receptores do lixo tóxico foram a Inglaterra e a França (CLAPP, 2001; LISBOA, 2000).

Simultaneamente à intensificação desse comércio, avançava também a consciência ambiental da sociedade nos países desenvolvidos alertando aos perigos provenientes dos resíduos perigosos. A década que precedeu a adoção da Convenção em 1989 foi marcada por uma série de episódios onde se mostrava explícita a falta de ética e responsabilidade no manejo e no comércio dos resíduos perigosos e a necessidade do seu regulamento.

O caso da contaminação química da cidade de Love Canal, nos Estados Unidos, foi um dos primeiros e mais emblemáticos. Em 1940, um longo canal de 9 km que tinha sido projetado para atravessar o rio *Niagara* e que mais tarde foi abandonado, foi comprado pela *Hooker Chemical Corporation* e desde então o local se tornou um depósito de lixo da indústria, nas proximidades da cidade. Depois de ter preenchido todo o reservatório com aproximadamente 21.000 toneladas de lixo tóxico, a empresa aterrou o local e o amplo terreno situado ao redor foi vendido em 1954 para a Coordenação de Educação de *Niagara Falls*, ao preço simbólico de 1 dólar⁶⁸. A área foi mais tarde urbanizada e uma escola foi construída (BROWN; CLAPP, 2002; HERCULANO, 2001)⁶⁹.

No entanto, os efeitos da contaminação química no solo não tardaram a se manifestar e os moradores, alarmados com os altos índices de abortos espontâneos e nascimento de crianças com deficiências, se organizaram e fundaram a *Love Canal Homeowners Association* em 1979, com o propósito de pressionar as autoridades para

⁶⁸ De acordo com um relato da presidente da Love Canal Homeowners Association - LCHA, Lois Gibbs, o contrato de venda do terreno continha uma cláusula na qual se reconhecia que, em caso de moléstias ou mortes por conta do material enterrado, a empresa não seria responsabilizada (HERCULANO, 2001).

⁶⁹ Para uma leitura mais detalhada ver: GIBBS, L.M. *Love Canal: the story continues*, Gabriola Islands: New Society Publishers, 1998; LEVINE, A. *Love Canal: science, politics and people*. Lexington, MA: Lexington Books, 1982.

tratar do assunto e a juntar fundos para a retirada das famílias daquele local ⁷⁰. Diante dos fatos e da expressiva pressão da associação, houve audiências com o Departamento de Saúde do Estado, que logo comprovou os casos retratados e aconselhou as mulheres e crianças a evacuarem o local. O tema passou então a ser tratado na esfera Federal e em 1980, o Presidente Carter declarou a área como sendo emergencial⁷¹, assinando um acordo pelo qual se comprometia com o pagamento de 20 milhões de dólares para comprar as casas, amparar as famílias com seu deslocamento e descontaminar a área (HERCULANO, 2001).

O episódio não foi um caso isolado ⁷², em 1982, moradores de uma comunidade negra em *Warren County* na Carolina do Norte, descobriram que seria instalado um aterro para o depósito de PCB (bifenila policloradas) em sua vizinhança e organizaram aquele que seria o primeiro protesto nacional de afro-americanos contra o chamado “racismo ambiental”. O movimento contestava que a instalação desses lixões tóxicos se direcionava, invariavelmente, às áreas mais pobres. Depois de uma forte sensibilização do grupo, um estudo oficial foi conduzido pela *United States General Accounting Office* em 1983, que comprovou que a distribuição espacial dos resíduos químicos de fato acompanhava as regiões mais pobres dos Estados Unidos. Diversos aterros de resíduos perigosos foram encontrados em áreas mais carentes do Alabama, Flórida, Kentucky, Louisiana, Georgia, Mississippi e Tennessee (MCGURTY, 2000; HERCULANO, 2001).

Na sequência destes acontecimentos, os movimentos comunitários e os grupos de pessoas afetadas pelas mais diversas causas de abusos ao meio ambiente nos Estados Unidos, começaram a se organizar em coalizões nacionais. Foram criadas associações e centros de pesquisa, que passaram a ter uma forte representação política na formulação da legislação ambiental norte-americana⁷³. A pressão da opinião pública, fez com que o

⁷⁰ Um estudo promovido entre membros da associação e um grupo de cientistas convidados para estudar o caso, constatou que 56% das crianças nascidas no local nos últimos cinco anos eram deficientes e as chances de aborto espontâneo giravam em torno de 50 a 70%. Além destes problemas, houve também um aumento crescente de doenças do sistema nervoso – epilepsia, colapsos nervosos, tentativas de homicídio, problemas renais e biliares, asma (HERCULANO, 2001).

⁷¹ A declaração veio após um estudo realizado pela EPA (*Environmental Protection Agency*), o órgão ambiental federal norte-americano, que comprovava uma quantidade anormal de quebra cromossômica nos residentes (indício de grandes chances de se contrair cânceres). Em outubro, Carter assinava uma lei sobre a evacuação permanente de todas as famílias (HERCULANO, 2001).

⁷² Ocorrências semelhantes ocorreram: leucemia infantil em Woburn, Massachusetts; más-formações congênitas em San José, Califórnia; ocorrência de crianças sem cérebro em Bornwsville, Texas, câncer pancreático e cânceres no sistema nervoso nas crianças vizinhas à fábrica da Kodak, em Rochester, estado de Nova York.

⁷³ Os militantes de Love Canal fundaram primeiramente a *Clearinghouse for Hazardous Waste, Inc.* (CCHW) e, depois, o *Center for Health, Environment and Justice* (CHEJ), que hoje opera no apoio a

governo adotasse medidas mais rigorosas e mais caras para controlar os resíduos perigosos.

No campo da formulação e implementação de mecanismos políticos, o movimento por justiça ambiental foi o influenciador de toda uma legislação norte-americana, como, por exemplo, a que diz respeito aos procedimentos para os *clean-ups* (descontaminação), a legislação sobre o direito à informação sobre o que existe ou existirá em uma dada vizinhança ("*Right to know Act*") e a criação de fundos direcionados às comunidades afetadas, dando-lhes meios financeiros para contratar serviços técnicos e advocatícios. (HERCULANO, 2002, p. 4)

Com uma lei mais rígida e novos parâmetros de segurança estabelecidos, grande parte dos aterros teve de ser descontaminado. Além do lixo tóxico acumulado, somava-se o crescente lixo produzido pelas indústrias. Tornava-se cada vez mais cara a disposição e muitos aterros foram fechados por serem considerados impróprios pelas legislações. A capacidade disponível do país diminuía e muitas vezes os agentes poluidores tiveram que recorrer à incineração, um método mais caro que os aterros. O problema se tornava ainda maior, pois a incineração encontrava bastante resistência das populações vizinhas, fortemente influenciadas pela conhecida síndrome de *NIMBY* (*not in my backyard*), ou seja, se há poluição, “que não seja no meu quintal”. Além disso, a aplicação do princípio “o poluidor pagador” aumentava os custos destinados aos seguros contra acidentes em depósitos e aterros. Estes fatores fizeram com que os custos no manejo dos resíduos perigosos chegassem ao final da década de 80 a preços bem mais elevados do que antes das legislações (ASANTE-DUAH; SACCOMANNO; SHORTREED, 1993; OECD, 1998; STROHM, 1993).

Nos Estados Unidos, o custo de disposição da tonelada de resíduo perigoso passou de US\$ 15 em 1980 para US\$ 250 em 1988, enquanto que o custo de incineração passou de US\$ 500 em 1980 para US\$ 1.500 em 1989 (STROHM, 1993; PUCKETT, 1997). Outra avaliação cita que, o custo médio de disposição entre 1976 e 1991 subiu de aproximadamente US\$10 para mais de US\$ 250 por tonelada, enquanto que o custo médio

movimentos comunitários que enfrentam problemas similares. Os militantes negros criaram a *Citizens Against Nuclear Trash* (CANT), dentre outros; em 1987 a *United Church of Christ Commission for Racial Justice* fez um estudo nacional sobre lixo tóxico e raça; em 1991 o movimento negro realizou o *First National People of Color Environmental Leadership Summit* (HERCULANO, 2002, p. 4).

de incineração subiu de perto dos U\$50 para até U\$2.600 ou mais⁷⁴ (ASANTE-DUAH; SACCOMANNO; SHORTREED, 1992).

Os problemas e as mudanças enfrentadas pelos Estados Unidos, também puderam ser sentidos em outras partes do mundo. Desastres ainda piores ocorreram como o caso do vazamento, em 1984, de 40 toneladas de gases letais de um fábrica de agrotóxicos da *Union Carbide Corporation*, em Bhopal na Índia. O episódio foi considerado o maior desastre químico da história⁷⁵. Estima-se que o número de pessoas mortas imediatamente ao contato direto com os gases foi entre 3 e 7,5 mil. Calcula-se que existem aproximadamente 150.000 sobreviventes com doenças crônicas adquiridas pelo acidente e que ainda precisam de cuidados médicos especiais. A maioria deles vítimas de câncer e tuberculose (BROUGHTON, 2005; GREENPEACE, 2002). O caso de Bhopal chocou o mundo, os efeitos aparentemente silenciosos dos gases vinham aos poucos se revelando em números, enquanto a pressão pública aumentava. Autores como Broughton (2005) e Lisboa (2001) atribuem os desastres ambientais como o de Bhopal, e a consequente pressão pública, como importantes fatores que influenciaram no processo de mudança nas legislações e no comportamento das indústrias.

Além das novas leis e dos parâmetros de segurança que estavam sendo estabelecidos no início dos anos 80 nos Estados Unidos, os países mais industrializados da Europa também encaravam mudanças em suas legislações. Ficava cada vez mais difícil não admitir os perigos e os custos dos resíduos perigosos. Por fim, uma das últimas válvulas de escape que os países mais industrializados ainda vinham utilizando, que era o mar, passou a ser mais controlado. A Convenção de Londres⁷⁶ que em 1985 já havia proibido o despejo de resíduos radioativos no mar propôs também, em 1988, a proibição da incineração de resíduos líquidos em navios e mais tarde vinha proibir o depósito de resíduos perigosos (LISBOA, 2000; CLAPP, 2001).

⁷⁴ No Reino Unido, a Confederação da Indústria Britânica contabilizou um aumento de 150% nos custos de disposição entre o período de 1985 até 1991 enquanto que o custo de incineração de uma tonelada de resíduo chegava a custar U\$10.000. (PUCKETT, 1997)

⁷⁵ Para maiores informações sobre o caso ver: *Bhopal Information Center*, disponível em: www.bhopal.com

⁷⁶ Para uma análise sobre a Convenção de Londres ver: CHASEK, Pamela. *Earth negotiations: analyzing thirty years of environmental diplomacy*. The United Nations University Press, 2001. Informações recentes sobre o status da Convenção de Londres podem ser encontradas no site oficial da Convenção disponível em: www.imo.org

3.2 A exportação dos resíduos perigosos dos países ricos para os pobres

Como se pode observar, a partir do final da década de 70 e mais acentuadamente nos anos 80, uma sequência de fatores fez com que os custos em lidar com os resíduos perigosos nos países desenvolvidos se tornassem cada vez mais caros. Primeiro, a crescente consciência ambiental que obstruía cada vez mais a construção de incineradores e aterros no seu território; logo em seguida, o decreto de legislações ambientais mais rígidas e, por fim, os compromissos assumidos com o tratado de não se despejar resíduos no mar.

A partir desse cenário, a exportação dos resíduos perigosos para os países em desenvolvimento passou a ser uma alternativa economicamente atrativa para os produtores nos países industrializados (ASANTE-DUAH; SACCOMANNO; SHORTREED, 1993; OECD, 1998; WIDAWSKY, 2008; WYNNE, 1989). Vários países em desenvolvimento, em especial aqueles que vinham se industrializando rapidamente, ignoravam o tratamento adequado dos seus resíduos tóxicos por considerarem a questão da superação das dificuldades econômicas como prioritária (TOLBA, 1998). A legislação ambiental nessa área era praticamente inexistente na maioria desses países, além do que, a mão-de-obra era barata, tornando os custos de despejo final dos resíduos atraentes.

De acordo com a Organização de Proteção Ambiental Americana (EPA), enquanto nos Estados Unidos o custo de despejo de uma tonelada de resíduo perigoso era avaliado em torno de US\$ 250,00 a US\$ 350,00 em meados de 80, nos países em desenvolvimento esse valor dificilmente ultrapassava os US\$ 40,00 (LISBOA, 2000). Segundo as estimativas de Krueger (2001), o custo de disposição de uma tonelada de resíduos nos países da OCDE no final dos anos oitenta, oscilava entre US\$100 e US\$2,000, enquanto que na África os valores estavam avaliados entre US\$2,5 e US\$50.

Estes custos eram baixos, pois praticamente não existiam instalações para disposição de resíduos perigosos e regulações sobre a disposição destes resíduos nos países em desenvolvimento. A maioria destes países não produzia estes resíduos e, portanto, não possuía conhecimento especializado para o seu tratamento adequado. Com incentivos financeiros para aceitá-los e pouco conhecimento sobre os seus efeitos, o mundo em desenvolvimento fez pouco para desenvolver regulações rigorosas para a disposição de resíduos. Com a chegada de uma séria crise econômica nesses países nos anos de 1980, os resíduos perigosos se direcionavam para todos os cantos no mundo em desenvolvimento. (CLAPP, 2001, p. 23, trad. nossa)

Embora a maior parte do comércio de resíduos na década de 80 ainda se desse entre os países mais industrializados, a exportação dos resíduos perigosos vinha se acentuando rumo aos países em desenvolvimento e tornava o problema ainda mais preocupante, pois a maioria deles, geralmente não dispunha de tecnologias ou de capacidade técnica e administrativa para lidar com os resíduos de forma segura (ASANTE-DUAH; SACCOMANNO; SHORTREED, 1993; CLAPP, 2001; OECD, 1998; WYNNE, 1989). Além disso, as pessoas nos países em desenvolvimento, geralmente tinham pouco conhecimento e informação sobre a toxicidade dos resíduos materiais (LIFTIN, 1998; WYNNE, 1989). A rota dos resíduos perigosos para os países em desenvolvimento era impulsionada ainda pelos baixos custos de transporte e comunicação e pelo frágil controle de checagem das cargas importadas. Para Clapp (2001, p. 24, trad. nossa) “essa fluidez do comércio global, foi incrementada a partir da crescente adoção de políticas de livre comércio durante os últimos vinte anos, tanto por países mais desenvolvidos quanto pelos países em desenvolvimento”.

O destino dos resíduos perigosos comumente seguia os caminhos mais curtos entre a origem e o destino final. A Europa Ocidental, por exemplo, enviava o grosso dos seus resíduos mais tóxicos para o Leste, especialmente para a Alemanha Oriental, Polônia e Romênia e mais tarde com a anexação da Alemanha, para a Albânia e Bulgária. O México, a América Central e o Sudeste Asiático eram os principais destinos dos resíduos tóxicos norte-americanos, enquanto que os países da América do Sul e da Ásia se tornavam tradicionais receptores de resíduos da Europa e dos Estados Unidos (LISBOA, 2000).

O tráfico de resíduos perigosos ao longo da década de 80 vinha se tornando cada vez mais atraente para comerciantes que viam na disparidade de custos e na fluidez do comércio global, uma grande oportunidade de lucros rápidos. Muitos desses, nem sequer sabiam a respeito do real perigo do material com que tratavam. Surgiam empresas fantasmas e paraísos fiscais de empresas que nunca existiram (WYNNE, 1989). Segundo relatos do Greenpeace, foram descobertos diversos casos de suborno, especialmente na África, onde empresas depositavam quantias de dinheiro nas “contas do país” em troca do depósito do seu lixo. Os escândalos percorriam o mundo à medida que ficava cada vez mais evidente o tráfico para os lixões do mundo em desenvolvimento. Organizações internacionais não-governamentais como o Greenpeace tiveram um papel decisivo na divulgação deste tipo de tráfico (VALLETTE; SPALDING, 1990).

O caso que ganhou maior destaque na mídia e que se tornou o emblema fundador da campanha do Greenpeace contra o tráfico internacional de resíduos tóxicos foi o do navio *Khian Sea*. A embarcação, que saiu da Filadélfia em agosto de 1986 carregando 14 mil toneladas de cinzas de incinerador contendo metais pesados, dioxinas e outros compostos químicos altamente tóxicos, pretendia descarregar nas Bahamas. Chegando ao país, teve sua descarga proibida e a partir de então, seguiu um longo caminho até conseguir se livrar do carregamento. A primeira tentativa foi no Haiti, através de uma “negociação” suspeita com uma companhia local e que resultou na emissão de uma autorização junto ao Departamento do Comércio para o desembarque dos supostos “micronutrientes para o solo”. Um mês depois, a autorização viria a ser suspensa pelo próprio Ministro do Comércio. Os protestos cresciam e mesmo depois de serem ordenados a suspender a operação e recolherem o que já haviam despejado, os tripulantes do *Khian Sea* abandonaram o Haiti deixando para trás, entre 2000 a 4500 toneladas de cinzas que logo se espalharam pela cidade mais próxima e na baía de Gonaives (HAMPSON, 1999; FIORILLO; SPIKOL, 2001; VALLETTE; SPALDING, 1990; WYNNE, 1989).

Dali, a embarcação tentou voltar à Filadélfia, sem sucesso, e prosseguiu cruzando o Atlântico numa verdadeira maratona para poder despejar as 10.000 toneladas restantes. Passou pela África Ocidental, Indonésia, Filipinas, Sri Lanka, Iugoslávia e trocou o nome da embarcação no mínimo duas vezes durante a longa viagem. Quase dois anos depois do primeiro episódio o navio finalmente apareceu na costa de Singapura com o nome de *Pelicano* e com a carga vazia (HAMPSON, 1999; LISBOA, 2000; VALLETTE; SPALDING, 1990; WYNNE, 1989). Autores como Vallette & Spalding (1990) e Lisboa (2000) acreditam que a carga tivesse sido despejada no mar, provavelmente entre o Canal de Suez e Singapura. Os tripulantes do navio não admitiram ter despejado a carga no mar, certamente cientes de que se tratava de crime ambiental pelas leis do mar, e tampouco indicaram onde teria sido despejado.

Um dos episódios mais sérios ocorreu entre 1987 e 1988 na Nigéria. Aproximadamente 4.000 toneladas de resíduos químicos misturados, contendo PCBs, amianto, material radioativo entre outros, estavam sendo exportados por companhias desconhecidas da Itália para um local em Koko, na Nigéria. O material tinha sido rotulado no porto como “material para construção”. O dono do local, um “homem de negócios”, tinha alugado um pedaço do seu território ao preço de U\$100 por mês para que o material fosse armazenado. A revelação da existência deste armazenamento

constrangeu o governo da Nigéria, que há pouco tempo tinha feito críticas duras contra os governos vizinhos da Guiné e Guiné Bissau por estes concordarem em receber algumas remessas de resíduos tóxicos em seus territórios. Além disso, a Nigéria tinha atuado energicamente pela adoção, na Organização da União Africana, de uma resolução condenando a disposição de resíduos na África (KIMUNA, 2004; VALETTE; SPALDING, 1990; WYNNE, 1989).

A resposta Nigeriana foi rápida e vigorosa. Em Junho de 1988 foi anunciado que a cidade de Koko teria de ser evacuada e que os importadores, se encontrados, seriam mortos. O governo também retirou seu embaixador da Itália e confinou um navio Italiano com seus tripulantes que estava ancorado em seu porto. Depois de um intenso período de publicidade sobre o caso, os resíduos foram removidos de Koko a bordo dos navios *Karin-B* e *Deep See Carrier*, que fizeram uma longa jornada na tentativa de descarregar suas cargas. Após serem recusadas pela França, Inglaterra, Alemanha Oriental, Holanda e Espanha, as embarcações tiveram que retornar à Itália, em dezembro de 1988, mas não sem deixar seu “rastros”. A remoção da carga na Nigéria tinha sido feita por trabalhadores nigerianos mal equipados, causando graves problemas à saúde. Posteriormente, foi descoberto também que o lixo tóxico tinha vazado devido à oxidação dos barris, penetrando no solo e em um lençol freático e contaminando a região. A partir destas descobertas, o governo nigeriano apresentou uma queixa contra a Itália no Tribunal Internacional de Haia. O custo de descontaminação do local em Koko foi estimado entre U\$40 e U\$ 50 bilhões⁷⁷ (KIMUNA, 2004; VALETTE; SPALDING, 1990; WYNNE, 1989).

Outro caso que também provocou uma crise diplomática entre Guiné Bissau e Noruega foi o do navio *Bark*, pertencente à firma norueguesa Bulkhandling Inc. Depois de ter despejado 15.000 toneladas de cinzas de incinerador provindos da Filadélfia na ilha de Kassa, próxima à capital da Guiné, a embarcação norueguesa foi ordenada pelo governo de Guiné a remover a carga tóxica. A firma local teria comprado a carga como sendo “matéria-prima”, mas o governo, logo advertido do que realmente se tratava, ordenou o embargo. Alegando não ser mais a proprietária da carga, a Bulkhandling Inc se negou a remover os resíduos, o que foi o suficiente para que o governo da Guiné prendesse o cônsul norueguês, que era um dos donos de outra empresa ligada também ao esquema, além de outros 12 altos funcionários do Ministério do Comércio

⁷⁷ Para informações mais detalhadas consultar: Economist Intelligence Unit, *Nigeria Country Report*, no. 4, 1988.

Norueguês. Depois do impasse, a companhia norueguesa retornou a carga à Filadélfia e no mesmo ano a corte de justiça na Guiné condenou o cônsul à multa de seis meses de prisão e outros quatro funcionários a quatro anos de cadeia (KIMUNA, 2004; VALLETTE; SPALDING, 1990) A tabela 1 ilustra mais alguns casos.

Tabela 1 - Seleção de alguns países envolvidos no comércio de resíduos perigosos e em propostas de tráfico na década de 1980

Ano	Origem	Destino	Caso/Proposta
1985	Estados Unidos	Sudão	Resíduo Nuclear despejado no deserto de Darfur por US\$ 4 milhões
1984- 1986	União Soviética	Benin	Despejado resíduos radioativos, quantidade não avaliada
1987	Estados Unidos	Gabão	A Companhia de Mineração de Urânio Denis despejou resíduos radioativos no país, quantidade não estimada
1988	França	Benin	O governo Francês negociou um contrato para o despejo de resíduos radioativos e industriais pagando um adiantamento de US\$1.6 milhão ao governo de Benin
1988	Estados Unidos e Europa	Guiné Bissau	Comerciantes europeus e americanos ofereceram uma proposta ao governo de Guiné Bissau para o depósito de 15 milhões de toneladas de resíduos industriais de vários países. O valor oferecido por cada tonelada, US\$40, iria resultar em aproximadamente \$600 milhões aos cofres do país, o que correspondia quatro vezes o valor do PNB de Guiné Bissau e duas vezes o valor da sua dívida externa
1989	Inglaterra	Benin	A Companhia Sesco propôs um contrato ao governo de Benin para a importação de 5 milhões de toneladas de resíduos por ano. Os negociantes alegavam que os resíduos não iriam causar prejuízos à saúde humana e ao meio ambiente, mas assim que os dados sobre as cargas foram obtidos, foi verificado que as remessas incluíam herbicidas, solventes, componentes halogenados e outros componentes tóxicos.

Fonte: Kimuna (2004); Vallette & Spalding (1990); Wynne (1989)

Esses e muitos outros casos são exemplos da tendência cada vez maior da exportação de resíduos perigosos dos países mais industrializados para os países menos desenvolvidos durante os anos oitenta. Existem centenas de casos documentados pelo Greenpeace durante esse período e também nos anos noventa (ASANTE-DUAH; SACCOMANNO; SHORTREED, 1993; VALLETTE; SPALDING, 1990; LISBOA, 2000)

Os perigos associados a esse tipo de comércio e a crescente divulgação dos casos fizeram com que a preocupação com o tema aumentasse. Há um razoável consenso entre estudiosos do assunto como Clapp (2001) Jonhstone (1998), Lisboa (2000), Tolba (1998) e Wynne (1989), de que o crescente tráfico de resíduos perigosos para as regiões mais pobres do mundo foi um dos principais fatores que levaram à negociação de leis internacionais para controlá-lo.

3.3 O caminho até a Basiléia: as primeiras negociações

Desde 1981, os membros do Conselho Diretor do PNUMA haviam concordado em discutir a questão do comércio de resíduos perigosos, encarregando um grupo internacional de especialistas para discutir e desenvolver as diretrizes sobre a administração ambientalmente adequada dos resíduos perigosos. Os encontros do grupo de trabalho se deram entre 1984 e 1985. (CHASEK, 2001; HAMPSON, 1999; WYNNE, 1989). De acordo com Mustafa Tolba, diretor executivo do PNUMA e secretário geral de grande parte das negociações da Basiléia, a razão que levou o PNUMA a trabalhar para o desenvolvimento destas diretrizes e de medidas internacionais comuns para regular os fluxos de resíduos perigosos entre países foi consequência dos “[...] diferentes níveis de desenvolvimento das leis ambientais e de práticas de disposição de resíduos entre diferentes países, e dos numerosos incidentes envolvendo resíduos perigosos” (TOLBA, 1998, p. 100, trad. nossa).

Em 17 de Junho de 1987, o Conselho Diretor do PNUMA adotava um conjunto de princípios conhecido como Diretrizes do Cairo, que mais tarde se tornaria a base para a Convenção da Basiléia (CHASEK, 2001; TOLBA, 1998; WYNNE, 1989).

Paralelamente aos trabalhos das Nações Unidas, o Comitê Permanente para a Comunidade Caribenha, CAPRICOM, que reúne os países banhados pelo Mar do Caribe, aprovava em maio de 1987 uma resolução, na qual manifestava sua preocupação com as companhias norte-americanas que se aproximavam de suas costas para despejar os seus resíduos industriais⁷⁸. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e o Movimento Não-Alinhado, também expressavam preocupação em suas reuniões quanto à proibição da exportação de resíduos perigosos para os países em desenvolvimento,

⁷⁸ O grupo chegou a um acordo de que os resíduos não poderiam ser tratados como uma *commodity* qualquer e ainda mais sujeita ao livre mercado. Os países pertencentes ao bloco decidiram que iriam lutar por uma proibição da exportação de resíduos tóxicos aos países em desenvolvimento (VALLETTE; SPALDING, 1990).

juntando forças ao bloco pela proibição das exportações (LISBOA, 2000; VALLETTE; SPALDING, 1990). Além destes, a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e a Comunidade Européia (CE), também preparavam suas recomendações e diretrizes para tratar das exportações e importações dos resíduos perigosos (HAMPSON, 1999; OCDE, 1998; WYNNE, 1989).

Em 1984, a OCDE já havia adotado uma decisão a respeito de recomendações sobre o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos entre os seus membros e em 1986 emendou essas regras para serem aplicadas também a terceiros. A principal cláusula do conjunto de regras se referia ao princípio de notificação e consentimento prévio de exportação e importação. O bloco também vinha esboçando desde 1985, um tratado para o controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos entre os países OCDE. O trabalho seria suspenso mais tarde quando as negociações da Convenção da Basileia estavam prestes a serem concluídas, uma vez que havia significativas coincidências entre ambos os acordos (HAMPSON, 1999; WYNNE, 1989).

A Comunidade Européia também vinha realizando seus trabalhos paralelamente à OCDE. Em 1984, adotou a Diretriz sobre o Carregamento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos, que incluía regras obrigatórias aos países da Comunidade a respeito do comércio de resíduos perigosos. Assim como a OCDE, os membros europeus emendaram em 1986 suas regras acordadas para terceiros e também pautaram suas regulações sob o princípio de consentimento prévio (HAMPSON, 1999; WYNNE, 1989).

Embora a Comunidade Européia e a OCDE tenham encaminhado a problemática dos resíduos perigosos, não houve avanços significativos com relação a restrições de comércio. De acordo com Wynne (1989), o que prevaleceu foi a legitimação do livre comércio internacional de resíduos, regulado segundo os interesses da lógica da eficiência econômica, não havendo tentativas para regular o seu volume, sua complexidade organizacional ou alcance geopolítico.

Para o Diretor-Executivo do PNUMA na época, Mostafa Tolba (1989), por volta de 1987, já estava bem claro que o problema exigia uma solução global, com os governos assumindo suas responsabilidades. Jornais científicos publicavam artigos a respeito do assunto, enquanto que a mídia e as organizações não-governamentais davam amplo destaque à forma imprópria e criminosa com que se comercializava e tratava os resíduos perigosos.

As evidências reportadas contribuíram para formação de uma coalizão - representada principalmente por países em desenvolvimento liderados pela África e organizações não-governamentais, com destaque especial para a atuação do *Greenpeace* - que exerceu forte pressão junto ao Conselho Diretor do PNUMA para negociar uma convenção internacional (CHASEK, 2001; KUMMER, 1998a). Após receber uma proposta formal da Hungria e da Suíça, o diretor executivo do PNUMA convocou um grupo de trabalho técnico e legal, em junho de 1987, com mandato para preparar uma convenção internacional sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos a ser negociada a partir do início de 1988 (CHASEK, 2001; KUMMER, 1998a; WYNNE, 1989).

O encontro que organizou o material para ser negociado foi realizado em Budapeste na Hungria, em outubro de 1987. Já nas primeiras declarações do grupo de trabalho as posições de países e dos blocos estavam bem claras. De um lado, os Estados Africanos, apoiados por outros países em desenvolvimento e ONGs ambientais, defendiam abertamente uma proibição total da exportação dos resíduos perigosos e o comprometimento dos países exportadores a se responsabilizarem nos casos de tráfico ilegal de resíduos tóxicos. Do outro lado, o bloco formado pelos países exportadores, na maioria membros da OECD, defendia um regime de consentimento prévio, onde países exportadores e importadores deveriam notificar e consentir suas transações (CHASEK, 2001; KUMMER, 1998a; KRUEGER, 2001).

Havia divergências ainda, segundo Hampson (1999), quanto à abrangência da Convenção, pois alguns delegados, majoritariamente representantes dos países mais industrializados, defendiam apenas um tratado mais geral, deixando assuntos mais técnicos e controversos para protocolos futuros e acordos bilaterais ou regionais, enquanto outros apoiavam um tratado com controles abrangentes e bem detalhado.

Ao final do encontro, os delegados solicitaram para que o secretariado do PNUMA elaborasse a Convenção, tomando como base as Diretrizes do Cairo, assim como os trabalhos elaborados pela OCDE, pela Comunidade Européia e pelos delegados reunidos na Hungria (CHASEK, 2001; HAMPSON, 1999). A partir daí, foram realizadas seis sessões negociadoras entre fevereiro de 1988 e março de 1989 até a Conferência na Basiléia.

3.3.1 As Sessões negociadoras

Os temas enfatizados na primeira sessão, realizada em fevereiro de 1988, incluíam a questão do consentimento prévio entre países exportadores e importadores a respeito das transações envolvendo resíduos perigosos, o problema da definição destes, sua disposição e a questão sobre os resíduos recicláveis, se deviam ou não ser incluídos na Convenção (TOLBA, 1998; CHASEK, 2001).

Na segunda sessão, realizada em junho de 1988 na cidade de Caracas, os especialistas que representavam o G-77 e a China solicitaram ao secretariado que incluísse no informe os seguintes temas: a consideração dos interesses dos países que se situavam na rota das transações; a responsabilidade dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos por parte dos países exportadores; a consideração das águas territoriais como sendo parte integral do território nacional; e uma colaboração dos governos para combater o tráfico e os movimentos clandestinos dos resíduos perigosos (TOLBA, 1998)

As questões mais controversas foram às referentes ao transporte de resíduos perigosos para os países em desenvolvimento e à melhor definição de “resíduos perigosos” e de termos como “área de jurisdição nacional” e “território”. Houve polêmicas também sobre questões a respeito dos impactos da Convenção nas legislações nacionais e nos acordos bilaterais existentes. Foi decidido que a questão dos resíduos radioativos não iria ser incluída na Convenção, por considerar o assunto sob jurisdição da Agencia Internacional de Energia Atômica. Foi alcançado também, um acordo geral sobre procedimentos para notificação de movimentos transfronteiriços de resíduos e mecanismos de consentimento prévio para os países importadores e os que situassem na rota do comércio (CHASEK, 2001; UNEP, 1991).

Da terceira à sexta sessão, pouco se avançou nas negociações. Havia bastante resistência por parte dos países africanos, que exigiam uma proibição total da exportação dos resíduos perigosos dos países mais industrializados para os países mais pobres. Os norte-americanos também se mostravam insatisfeitos, principalmente com relação à abrangência da definição de resíduos e com algumas interferências que a Convenção teria sobre as suas legislações. Outros países também faziam ressalvas com relação às definições de termos como “áreas sob jurisdição nacional”, “países de rota, ou trânsito” e “tráfico ilegal” (TOLBA, 1998).

Uma das participações mais ativas durante as sessões negociadoras foi a do *Greenpeace* (LISBOA, 2000; TOLBA, 1998; CLAPP, 2001; VALETTE; SPALDING, 1990). A Organização esteve envolvida nas negociações de forma enérgica, fazendo contatos com cientistas e ativistas, no intuito de fornecer dados a respeito do comércio de resíduos perigosos e influenciar o texto a ser apresentado na Conferência. A ligação do *Greenpeace* com técnicos de resíduos, toxicologistas e diversos outros cientistas ambientais, elevou sua reputação à especialista em comércio de resíduos perigosos. A Organização exerceu influência durante o processo negociador da Convenção tendo como foco central a defesa da proibição das exportações de resíduos perigosos dos países mais ricos para os menos desenvolvidos (CLAPP, 2001; LISBOA, 2000).

De acordo com Kummer (1998b), que em setembro de 2007 foi nomeada Secretária Executiva da Convenção, o tema da proibição foi motivo de discussões acirradas.

Durante as negociações da Convenção da Basileia entre 1987 e 1989, havia uma inimizade implacável entre os defensores das causas ambientais, que pediam por uma proibição total dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e os defensores dos interesses econômicos, que queriam manter em aberto a opção de comerciar aquilo que eles consideravam como *commodity*. Esta controvérsia, que basicamente resultou numa divisão entre Norte e Sul, foi conduzida de um modo extremamente hostil e quase levou ao rompimento das negociações. (KUMMER, 1998b, p. 131, trad. nossa)

Apesar das dificuldades nas negociações os delegados conseguiram acomodar algumas reivindicações e concluíram seus trabalhos no final do encontro. Concordaram ainda que as observações e dúvidas pendentes fossem abordadas na Conferência das Partes, a ser realizada na cidade da Basileia.

3.4 A Convenção da Basileia: Março de 1989

A Conferência Plenipotenciária que reunia os ministros do mundo inteiro foi marcada de início por um clima tenso e de desconfiança quanto à sua assinatura. De acordo com Tolba (1998), que foi nomeado Secretário-Geral da Convenção, a intransigência por parte de alguns ministros africanos era tanta, a ponto destes tentarem bloquear e ofender outros ministros africanos, que vinham à Conferência com a autorização de seus governos para adotarem e assinarem a Convenção.

Depois da abertura do encontro, no qual foram apresentadas algumas emendas e reformulações do último esboço redigido, a Organização da União Africana (OUA) tomou a palavra para expressar sua posição⁷⁹. O Ministro do Meio Ambiente de Mali, que representava a Organização, alertou que embora a presença dos países africanos na Convenção refletisse o interesse deles e a importância de se enfrentar o problema, eles não poderiam assinar a Convenção naquele estágio, pois a Convenção não levava em conta suficientemente os seus interesses (KUMMER, 1998a; TOLBA, 1998). O Ministro expressava a preocupação de que, sem a adoção da proibição da exportação dos resíduos perigosos para os países mais pobres, a Convenção para eles não fazia sentido, pois eles não dispunham de capacidade técnica adequada para tratar do problema e do monitoramento de prováveis atividades de despejos ilegais (TOLBA, 1998).

A Organização enfatizava a convicção dos países africanos de que o despejo de resíduos perigosos nos países da África era moralmente repreensível e considerado ato criminoso. O Greenpeace utilizou-se dos mesmos argumentos para pedir aos países a boicotar a Convenção, argumentando que sem a adoção da proibição, o despejo de resíduos tóxicos nos países mais pobres seria então legitimado. Para os ambientalistas, a Convenção sem a cláusula da proibição traria mais malefícios do que benefícios (KUMMER, 1998a; LISBOA, 2000).

Em seguida, a Organização da União Africana apresentou vinte e quatro emendas para a Convenção, com destaque ao item que inclui a proibição da exportação dos resíduos perigosos dos países mais industrializados para os países em desenvolvimento ou mesmo para aqueles que não dispunham do mesmo nível de capacidade tecnológica do país exportador (PORTER; BROWN; CHASEK, 2006; TOLBA, 1998; UNEP, 1989a). No entanto, o poder de barganha dos maiores produtores de resíduos perigosos era evidente e a coalizão de veto formada pelos países mais ricos, liderada pelos Estados Unidos, rejeitou as emendas dos Africanos, oferecendo-lhes a opção entre a aceitação do regime de consentimento prévio ou a desistência destes em prosseguir com as negociações. De acordo com Porter, Brown & Chasek (2006), o que levou os Estados Unidos - que exportavam apenas 1% dos seus resíduos perigosos nessa

⁷⁹ A Organização da União Africana (OUA) já havia adotado uma resolução numa reunião Ministerial anterior, pedindo aos países Africanos que proibissem a importação de tais resíduos e que apoiassem e pedissem ajuda às organizações internacionais para o estabelecimento de mecanismos de controle apropriados. Também tinha sido acordada uma resolução na qual solicitava aos países da OUA para que estes adotassem uma posição comum nas negociações da Basiléia (TOLBA, 1998).

época - a liderarem a coalizão do veto foi a sua posição ideológica de rejeitar limitações no seu direito de exportação e de defesa da soberania. Apesar da rejeição das propostas, a pressão dos africanos fez com que os líderes da Convenção iniciassem uma nova rodada de negociação informal, onde puderam ser acomodados alguns interesses divergentes.

Em 22 de março de 1989, a “Convenção da Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e o seu Depósito” foi adotada por consenso pelos 116 Estados presentes e assinada por 105 países mais a Comunidade Européia. Entre os principais objetivos declarados do texto final da Convenção estão a redução da geração e do transporte de resíduos perigosos e o gerenciamento ou tratamento ambientalmente adequado destes, o que inclui a sua disposição o mais perto possível do local onde foi gerado.

Para alcançar estes objetivos, foi elaborada uma estrutura regulatória contendo as cláusulas necessárias para facilitar o seu cumprimento. Entre as principais destacamos (UNEP, 1989a):

- O delineamento dos resíduos a serem governados pela Convenção. Os resíduos estão listados em anexos específicos onde são subdivididos entre resíduos tóxicos (Anexo I) e resíduos contendo substâncias tóxicas (Anexo III). Os resíduos que não são considerados tóxicos por estas definições, mas que são considerados como perigosos tanto pelos países exportadores como importadores são também resguardados pela Convenção. Os resíduos radioativos estão fora do desígnio da Convenção por serem considerados competência da Organização Internacional de Energia Atômica (IAEA, na sigla em inglês) (art. 1)
- Qualquer país tem o direito soberano de proibir a importação de resíduos perigosos (art.4)
- O texto solicita a redução da geração de resíduos perigosos ao mínimo e dispô-los o mais perto possível da sua fonte geradora. O transporte transfronteiriço destes deve ser feito apenas em casos excepcionais, ou seja, quando o país gerador não dispõe dos meios adequados para sua disposição de forma ambientalmente adequada ou quando estes resíduos são considerados como “matéria-prima” pelos países importadores (art. 4, 9)

- A Convenção estabelece os princípios de notificação e consentimento prévio nos casos em que não houver proibições da exportação. (art. 6) O país membro da Convenção que pretende exportar os resíduos perigosos, deve enviar por escrito ao país importador todas as informações necessárias contidas no anexo V⁸⁰ do texto final da Convenção. Se o país importador deseja efetuar a transação, deverá notificar por escrito o consentimento e assegurar as condições ambientalmente adequadas da disposição dos resíduos (art.4,6)
- Os transportes feitos em contravenção às cláusulas da Convenção são considerados tráfico ilegal, concebido como ato criminoso. Nesses casos os resíduos devem ser enviados de volta ao país exportador. Os Estados são responsáveis a introduzir leis para proibir e punir tais práticas (art.9)
- A Convenção solicita a troca de informações e cooperação internacional (art.10)
- Fica proibida a exportação de resíduos perigosos para países “não-membros” da Convenção, assim como a importação de “não membros”, a menos que exista algum acordo bilateral, regional ou multilateral entre as partes e que trate a disposição dos resíduos de forma não menos “ambientalmente adequada” do que estipulada pela Convenção (art.4,11)

Estas medidas foram acompanhadas por uma lista de normas a serem designadas para reforçar os aspectos regulatórios da Convenção. Entre elas: o acordo para o estabelecimento de fundos para a cooperação técnica em prol dos países em desenvolvimento; a instituição de um mecanismo de disseminação internacional de informação sobre sistemas de gerenciamento de resíduos tóxicos; e a proposta para a criação de um regime de responsabilidade e compensação, com o intuito de assegurar fundos para eventuais acidentes e descontaminações. Foi estabelecido ainda, um grupo de trabalho técnico para esclarecer conceitos e termos considerados ambíguos na Convenção, tais como “resíduos perigosos”, “manejo ambientalmente adequado” e “disposição, ou despejo de resíduos” (UNEP, 1989a).

⁸⁰ O anexo V estabelece que as transações devem respeitar um conjunto de normas, entre as quais: a definição do conteúdo da carga, as razões da exportação e a identificação do receptor, a identificação dos Estados de trânsito da carga, dos meios de transporte previstos até a descarga final, do local efetivo da disposição e sua adequação (UNEP, 1989a).

Embora o texto final aprovado pela Convenção tenha incorporado algumas das requisições das ONGs internacionais ambientais e dos Estados pertencentes ao G-77⁸¹, o resultado em geral decepcionou a grande maioria dos países presentes que lutavam por uma proibição das exportações de resíduos perigosos para os países em desenvolvimento⁸². O que prevaleceu foi a regulação do comércio dos resíduos perigosos e não a sua proibição. Para o Secretário Geral da Convenção Tolba (1998), o tema foi a parte mais árdua de toda a negociação e a razão pela qual os países africanos decidiram não assinar a Convenção⁸³.

De acordo com Lisboa (2000), a não inclusão da proibição, foi resultado da forte pressão exercida principalmente pelos Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Alemanha. Os argumentos à oposição da proibição eram distintos, mas percebia-se claramente o denominador comum nas posições assumidas - os interesses econômicos. Enquanto o Canadá, que era o principal receptor de resíduos perigosos dos Estados Unidos organizava um forte *lobby* com as suas indústrias processadoras, assumindo abertamente sua posição a favor do comércio entre Estados em nome da eficiência econômica, o Ministro do Meio Ambiente da Alemanha argumentava que a Alemanha (a maior exportadora de resíduos do mundo na época) não tinha o direito de impor aos países em desenvolvimento os seus padrões e políticas de meio ambiente, considerados bastante exigentes. Já os argumentos usados pela Inglaterra e pela França, eram bem parecidos com os do Canadá, uma vez que estes países se especializaram no tratamento de resíduos, como a incineração de PCBs e os lixos hospitalares.

Se por um lado o texto final não agradou nem um pouco os ambientalistas e os representantes dos países em desenvolvimento, principalmente pela não inclusão da proibição, por outro lado, os delegados dos países mais ricos e os industriais também não ficaram satisfeitos com o resultado final da Convenção. Estes, preocupados com as consequências econômicas na adoção das medidas propostas, achavam que as cláusulas

⁸¹ Entre os itens considerados, incluem-se a necessidade de reconsideração do tema da proibição na medida em que novas evidências vão surgindo e também as cláusulas solicitando a disposição ambientalmente adequada dos resíduos perigosos.

⁸² O resultado final não foi democrático, porque a maioria dos países queria uma proibição das exportações de resíduos perigosos para o mundo menos industrializado, mas o que predominou foi a posição de uma minoria de países mais influentes, política e economicamente (LISBOA, 2000, p. 195).

⁸³ Embora algumas propostas feitas por países Africanos durante as negociações foram incorporadas no documento final, os delegados dos países Africanos não estavam satisfeitos com o resultado. Embora trinta e oito dos quarenta e três países Africanos presentes na conferência final adotaram a convenção de princípio, todos suspenderam a assinatura do documento (CLAPP, 2001, p. 24, trad. nossa).

da Convenção tinham ido muito além, ao regular do comércio de resíduos (CLAPP, 2001).

O texto final foi motivo de controvérsias e interpretações ambíguas com relação a algumas das suas cláusulas centrais. Uma das principais limitações foi quanto à definição vaga e confusa de alguns termos-chave, utilizados em grande parte do texto como “manejo ambientalmente adequado”⁸⁴ e “despejo ambientalmente adequado” dos resíduos perigosos. A subjetividade implícita na definição destes termos tem a ver com a questão do que viria a ser uma política ambientalmente adequada do manejo de resíduos perigosos.

De um lado, insurgia a concepção de que o caminho para prevenir os danos graves e irreversíveis ao meio ambiente e à saúde seria o de eliminar as substâncias tóxicas do ciclo de produção e consumo. Segundo essa concepção, também conhecida como *Clean Production*, tanto o comércio de resíduos perigosos como a produção de bens que utilizassem substâncias tóxicas, deveriam ser reduzidos gradativamente até a sua eliminação.

A proibição das exportações de resíduos perigosos do mundo industrializado para o mundo em desenvolvimento, além de sua óbvia motivação ética, era a forma de acelerar esse movimento em direção à *Clean Production*, na medida em que fechava a última válvula de escape para os geradores de lixo perigoso do mundo desenvolvido e os punha como responsáveis pela crise do lixo que eles mesmos vinham provocando. (LISBOA, 2001, p. 196)

Essa concepção, defendida pelos ambientalistas, encontrava respaldo em alguns dos parágrafos do Preâmbulo da Convenção, nos quais se apresentava a política de prevenção da geração de resíduos perigosos e a modificação dos processos de produção como as políticas ambientalmente corretas.

Do outro lado, existia a idéia de que não havia problema em continuar utilizando as substâncias tóxicas no ciclo produtivo e de consumo, pois o meio ambiente seria capaz de absorvê-las caso fosse utilizada a tecnologia mais avançada para promover a dispersão desses poluentes e mantê-los dentro de níveis considerados inofensivos. Segundo os seus defensores, marcadamente os países mais industrializados, a Convenção não deveria barrar a exportação de resíduos perigosos se os países

⁸⁴ O termo “manejo ambientalmente adequado” é definido como: Tomando todos os passos viáveis para assegurar que os resíduos perigosos ou outros resíduos sejam manejados de modo que protejam a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos adversos que possam resultar de tais resíduos. Art. 2(8) (UNEP, 1989a)

importadores tivessem a tecnologia necessária para o seu “manejo ambientalmente adequado”. Essa visão também tinha o seu respaldo no texto da Convenção no artigo que trata da permissão do comércio de resíduos perigosos entre os países nas circunstâncias em que: “Requer-se os resíduos em questão como matéria-prima para indústrias de reciclagem ou recuperação nos países de importação” (art. 4, parágrafo 9, trad. nossa).

Dessa forma, o texto final deixava aberta a possibilidade de interpretações distintas e ambíguas. Enquanto solicitava a redução da geração dos resíduos perigosos e o seu tratamento no Estado onde foi gerado, permitia também a exportação destes para casos de reciclagem. Do mesmo modo, acomodava a reivindicação dos defensores da idéia de que, uma proibição do comércio de resíduos desrespeitaria o direito dos Estados de decidir soberanamente se quisessem ou não receber esses resíduos, enquanto questionava também a legitimidade dos Estados de negarem um meio ambiente saudável aos cidadãos de todos os países e às gerações futuras.

Uma das principais críticas dirigidas ao texto final da Convenção se refere ao “mecanismo de consentimento prévio” ou PIC (*Prior Informed Consent*), prescrito no artigo 6, pelo qual o país exportador deve informar e receber o consentimento do país importador antes de efetuar o comércio dos resíduos. Uma das fragilidades apontadas é quanto à sua estrutura. Segundo a resolução, a carta de consentimento prévio não precisa ser enviada e inspecionada pelo secretariado da Convenção, o que leva autores como Wynne (1998), Strohm (1993) e Widawsky (2008) a defenderem que tal mecanismo conduz a situações em que seja difícil averiguar a validade dos documentos, facilitando inclusive a ocorrência de subornos ou transações ilegais. Devido à falta de poder de monitoramento do secretariado da Convenção, há a preocupação ainda de que, os países em desenvolvimento importem os resíduos perigosos sem que haja uma inspeção adequada ou até mesmo sem que se saiba se eles serão dispostos ou tratados de forma segura.

O mecanismo se ampara nos julgamentos dos países - e não de um órgão superior - para avaliar se suas estruturas são adequadas ou não, ignorando assim, a possibilidade de que os governos ou órgãos responsáveis possam omitir ou distorcer informações, ou simplesmente que eles possam errar nos seus julgamentos quanto à disponibilidade de estrutura para o “manejo ambientalmente adequado” ao consentir uma transferência de importação (WIDAWSKY, 2008).

No mesmo sentido, Lisboa (2001, p. 195) afirma que o “mecanismo de consentimento prévio”:

[...] é um mecanismo ineficaz para impedir a exportação de resíduos perigosos para o mundo em desenvolvimento, pois ele ignora as desigualdades políticas, econômicas, burocráticas e técnicas que diferenciam o Norte do Sul. Essas desigualdades podem levar países menos desenvolvidos a consentirem com a importação de resíduos perigosos, porque são pressionados pelos países centrais dos quais dependem, ou porque lhes falta competência técnica e burocrática para identificar os danos ambientais e fiscalizar essas operações.

Existe ainda o problema quanto à determinação de qual nação seria designada como sendo a exportadora responsável, quando uma transação fosse efetuada por corporações multinacionais, que não pertencem necessariamente a uma única jurisdição nacional. Um exemplo recente que ilustra bem o problema foi o do acidente químico na Costa do Marfim, em agosto de 2006.

Uma pequena firma da Costa do Marfim fez um acordo com uma corporação multinacional para receber uma carga de aproximadamente 500 toneladas de lodo - procedentes do refino petrolífero, ricas em matéria orgânica e em elementos sulfúricos altamente tóxicos (hidrogênio sulfúrico, H₂S e mercaptans) – que tinha sido recusada de ser despejada na Europa⁸⁵. Ao receber o carregamento, a firma africana despejou o material em diversos locais públicos ao redor da cidade de Abidjan, a maior do país⁸⁶. A contaminação dos locais provocou a morte de pelo menos sete pessoas sendo que ao menos 55.000 outras foram procurar tratamento médico. A complexidade em julgar os responsáveis pelo acidente revela-se pela seguinte problemática: os resíduos perigosos, originários da Estônia, foram descarregados na costa africana por um navio pertencente a uma companhia grega, que navegava com uma bandeira panamenha e que tinha sido fretado por uma filial em Londres de uma corporação suíça que tinha sua sede fiscal na Holanda (WIDAWSKY, 2008; GREENPEACE, 2006).

Além das dificuldades já mencionadas devido à falta de um monitoramento externo, que indicasse as condições mais adequadas para a disposição dos resíduos e a

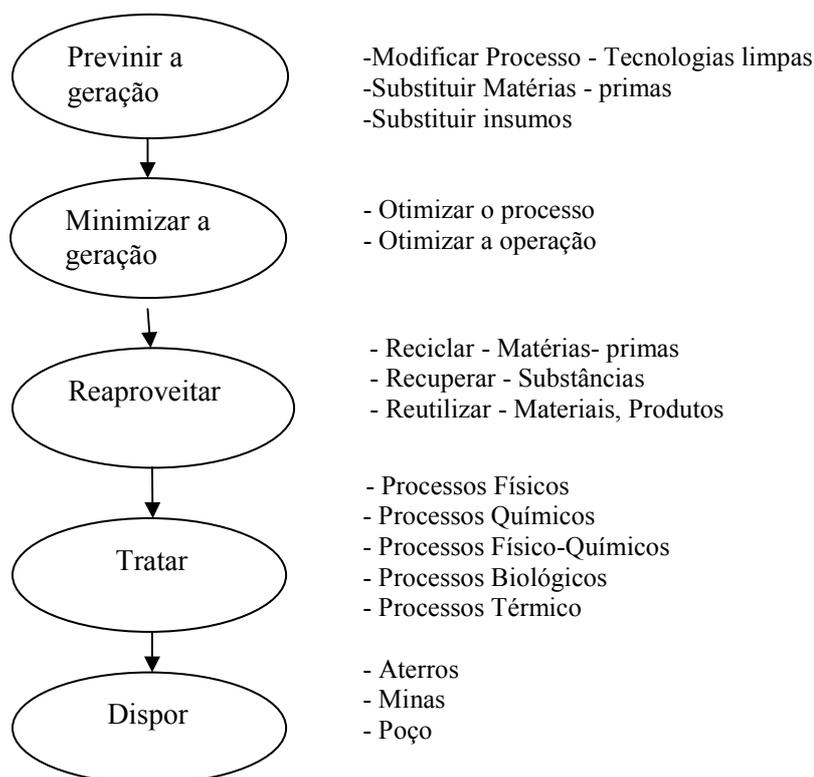
⁸⁵ A companhia Holandesa de processamento de resíduos, *Amsterdam Port Services*, tinha aceitado em receber a disposição de 250 toneladas de resíduos ao preço de U\$15.000. Quando recebeu a carga e descobriu que na verdade se tratavam de 500 toneladas de um resíduo altamente tóxico e não um simples resíduo, a companhia reavaliou que seriam necessários U\$300.000 para a disposição segura dos resíduos. Não disposta a arcar com o prejuízo, a corporação saiu do continente europeu à procura de um lugar para a disposição encontrando uma companhia local da Costa do Marfim que recebeu a carga pelo preço de U\$15.000 (WIDAWSKY, 2008; GREENPEACE, 2006).

⁸⁶ De acordo com Widawsky (2008) os resíduos foram despejados em pelo menos 18 locais enquanto que os últimos dados reportados pelo Greenpeace (2007) notificaram 13 locais.

falta de estrutura burocrática, técnica e de controle dos países mais pobres tornando-os vulneráveis a esse tipo de transação, o caso da Costa do Marfim, ilustra também as dificuldades de julgar os responsáveis por um acidente desse tipo, envolvendo situações complexas e não cobertas pelo mecanismo. Através do texto original da Convenção, não fica claro qual país seria o responsável pelo acidente e que deveria ter assegurado as condições ambientalmente adequadas no tratamento dos resíduos.

Por fim, ao manter acessível através do “mecanismo de consentimento prévio” a possibilidade da exportação de resíduos perigosos para os países em desenvolvimento, não se incentivava a adoção de políticas de prevenção de geração de resíduos, considerada a alternativa mais correta na chamada “hierarquia do lixo” (LISBOA, 2001; PUCKETT, 1997; WYNNE, 1989).

Fig. 1 - Escala de prioridades no gerenciamento de resíduos (VALLE, 1995):



Outra fragilidade percebida no texto se refere ao artigo 11, que permite o comércio de resíduos entre países membros e não-membros da Convenção, desde que haja um acordo bilateral ou regional que trate a disposição dos resíduos de forma não menos “ambientalmente adequada” do que a estipulada pela Convenção. O problema relacionado a esta cláusula diz respeito, novamente, à definição vaga de

“ambientalmente adequado”. De acordo com Kummer (1992), a ambigüidade na forma como foi definido o termo, abre caminhos para possíveis acordos bilaterais com países em desenvolvimento no intuito de contornar as regras da Convenção.

Existiam ainda os problemas relativos a uma melhor definição de resíduos perigosos, a falta de cláusulas sobre responsabilidade e compensação em caso de contaminação e a ausência de incentivos para as indústrias eliminarem a geração dos resíduos perigosos. Para grande parte dos países em desenvolvimento e entidades ambientalistas, o texto final da Convenção criava uma situação ainda mais perigosa. A ausência de um protocolo de responsabilidade e a adoção do mecanismo do PIC representava para esse grupo, a legalização do tráfico internacional de resíduos perigosos. Entretanto, ao final do encontro, o texto foi assinado por trinta e cinco países e ratificado pelos vinte necessários para sua vigência.

3.5 A Repercussão da Basiléia: a mobilização dos blocos políticos

Logo após as negociações da Convenção da Basiléia em 1989, uma série de estratégias começaram a ser delineadas por países e organizações regionais descontentes com os resultados alcançados. Vários países foram encorajados a tomarem medidas paralelas de precaução para controlar o comércio de resíduos perigosos (CLAPP, 2001; PUCKETT, 1994).

No mesmo ano da Convenção, em dezembro de 1989, surgia a primeira proibição regional a partir de uma Assembléia da Convenção de Lomé - que era uma reunião realizada regularmente entre os membros da ACP agregando os países da África, Caribe e Pacífico (antigas colônias das metrópoles européias), e os doze países que à época pertenciam à Comunidade Européia - com o intuito de estreitar os laços entre esses países e promover o desenvolvimento das antigas colônias. Nesse encontro, os países da ACP pressionaram e conseguiram incluir a cláusula de proibição da exportação de resíduos perigosos e radioativos dos países europeus para os países pertencentes à ACP. Em compensação à rejeição da proposta inicial dos europeus de enviarem os seus resíduos perigosos em troca de tecnologias para o seu tratamento e sua disposição segura, os países da ACP concordaram ao final da Convenção em não

receber também os resíduos perigosos de nenhum outro país⁸⁷(ASANTE-DUAH; SACCOMANNO; SHORTREED, 1993; PUCKETT, 1994).

O acordo de Lomé IV, como passou a ser chamado, entrou em vigor em 1991 após a aprovação do Parlamento Europeu e se estendeu até 2000, quando não precisou mais ser renegociado, pois a essa época, a União Europeia já havia banido a exportação dos resíduos perigosos para todos os países não-pertencentes à OCDE. De acordo com Lisboa (2001, p. 203): “O acordo de Lomé IV abriu um extraordinário precedente, pois comprometera alguns dos maiores exportadores de resíduos perigosos europeus, como a Alemanha e a Inglaterra, com a causa da proibição”.

Ao mesmo tempo, progrediam as negociações da Organização da União Africana (OUA) que, desde julho de 1989, havia decidido formar uma Convenção em resposta à Basiléia com o intuito de conter a entrada de resíduos perigosos no continente africano, procedente de países não pertencentes à União Europeia. O grupo de trabalho que preparava a Convenção incluía Ministros Africanos do Meio Ambiente e das Relações Exteriores, além de especialistas técnicos e legais, inclusive do Greenpeace e do PNUMA (OUA, 1991; VALLETTE; SPLADING, 1990).

Os representantes do PNUMA temiam que o acordo africano fosse enfraquecer a Convenção da Basiléia e procuraram convencer os países africanos a não abandoná-la, sugerindo que enviassem apenas uma carta de declaração de seus interesses à Convenção (UNEP, 1989). Mas os países africanos estavam decididos em continuar os seus trabalhos e no começo de 1991, adotaram a “Convenção de Bamako para a Proibição da Importação para a África e o Controle de Movimentos Transfronteiriços e Manejo de Resíduos Perigosos dentro da África”, na cidade de Bamako, em Mali.

O texto aprovado refletia algumas das linguagens contidas na Convenção da Basiléia, mas havia evoluído em pontos importantes. Além de impor uma proibição total às importações de resíduos perigosos para o continente, incluindo os resíduos radioativos (Artigo 2, para. 2), a Convenção baniu também todos os tipos de despejos de resíduos nos oceanos e a entrada de qualquer tipo de resíduo ou substâncias perigosas que tivessem sido proibidas nos seus países de manufatura (Artigo 2, para. 1(d)). Incluía ainda, cláusulas para promover métodos de produção limpa (Artigo 4, para. 3) e requeria aos partidos da Convenção, a imposição de medidas rigorosas e de

⁸⁷ O artigo 39 da Convenção de Lomé que trata dos termos da resolução da proibição encontra-se disponível em: http://www.ban.org/Library/lome4_article39.html. Para informações sobre outras resoluções da Convenção ver: www.africa-union.org

responsabilidade aos geradores de resíduos perigosos (Artigo 4, para. 3 (b) (OUA, 1991).

A Convenção foi a primeira a aplicar o princípio de precaução⁸⁸ e em 1996 já havia conseguido as ratificações necessárias para entrar em vigor. De acordo com Porter, Brown & Chasek (2006), a Convenção de Bamako representou um importante avanço no contexto das manifestações externas à Convenção da Basileia, resultando em um regime vigoroso.

A Convenção enfatizou a determinação africana de por um fim ao comércio internacional de resíduos perigosos. Em conjunto com outras proibições multilaterais e unilaterais de resíduos perigosos, a Convenção de Bamako criou um regime de comércio de resíduo mais forte fora da Convenção da Basileia do que dentro dela, apesar de ter excluído a América Latina e a Ásia. (PORTER; BROWN; CHASEK, 2006, p. 130, trad. nossa)

Do outro lado do continente, seis países da América Central assinavam em dezembro de 1992 no Panamá (momento em que transcorria a primeira Conferência das partes), o Acordo sobre o Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos na Região da América Central. Tomando a Convenção de Bamako como referência, os países da região também baniram a importação de todos resíduos perigosos e radioativos, além das substâncias tóxicas não permitidas no país da manufatura. A proibição foi aplicada a todos os países não-pertencentes à região e incluía ainda a proibição do transporte, despejo e incineração no oceano de todos os resíduos perigosos⁸⁹ (PUCKETT, 1997; OECD, 1998).

Enquanto isso, nos países mais industrializados, os “progressos” se direcionavam, essencialmente, para a classificação dos tipos de resíduos destinados à reciclagem. Em março de 1992, a OCDE adotava sua política interna de controle do movimento transfronteiriços dos resíduos perigosos destinados à reciclagem. As diretrizes estabelecidas classificavam os resíduos de acordo com o seu perigo de vazamento, dispersão ou acidente, dividindo-os em três categorias – verde, amarelo e vermelho. A categoria vermelha designava os resíduos mais tóxicos, como os que continham amianto e PCBs, e exigiam procedimentos de notificação e consentimento prévios, similar à Convenção da Basileia. A categoria “amarela” indicava resíduos potencialmente tóxicos, porém menos perigosos que os da categoria vermelha,

⁸⁸ (Art.4, para. 3(f) (OUA, 1991).

⁸⁹ O texto do acordo se encontra disponível em: <http://www.ban.org/Library/centroamerica.html>

incluindo baterias de chumbo usadas. Já a categoria “verde”⁹⁰ indicava que os resíduos em questão não precisavam de controles específicos para o seu comércio transfronteiriço, pois eram considerados de risco bem menor. No entanto, faziam parte desta categoria sucatas, pó de metais e lodos, que continham metais pesados como chumbo, arsênico, cádmio e mercúrio – todos esses resíduos considerados como perigosos pela Convenção da Basileia (PUCKETT; JOHNSTON; STRINGER, 1992; LISBOA, 2000).

A União Européia também vinha reestruturando sua regulamentação do transporte de resíduos, tendo em vista as decisões assumidas na Convenção da Basileia e na Convenção de Lomé IV, mas continuava a consentir a exportação de resíduos perigosos para outros países menos industrializados. O sistema de classificação adotado em 1993 pelos europeus era similar ao da OCDE, mas ao invés de permitir somente o comércio entre seus próprios membros, como fazia a OCDE, permitia também a negociação com países que faziam parte da Convenção da Basileia, ou mesmo com países que tinham algum acordo bilateral, regional ou multilateral com a União Européia, desde que estivesse de acordo com o art. 11 da Convenção da Basileia (MACKENZIE, 1993; PUCKET, 1993).

Na visão dos ambientalistas, a nova regulamentação representava na prática a abertura de precedentes e caminhos para que os resíduos fossem tratados de forma menos exigente e pudessem ser destinados aos países menos desenvolvidos, muitas vezes sob o rótulo de produtos destinados à reciclagem ou recuperação. Os resíduos que pertenciam à categoria “verde”, por exemplo, poderiam ser exportados sem que houvesse um consentimento prévio entre as partes (MACKENZIE, 1993; PUCKETT, 1993).

Paralelamente aos acordos regionais, vinha crescendo o número de países com leis nacionais para regulamentar o comércio de resíduos. Diversos países em desenvolvimento proibiram a importação de resíduos perigosos, enquanto que alguns países mais industrializados também baniram a exportação aos países mais pobres. Muitas dessas proibições refletiam os compromissos que vinham sendo adotados nos tratados regionais. Enquanto que em 1986 apenas três países se comprometeram em

⁹⁰ O relatório *When Green is not* preparado por Puckett, Johnston & Stringer (2000) para o Greenpeace, analisou diversas firmas européias que produziam os resíduos classificados na lista verde e encontraram uma série de irregularidades nas suas disposições finais. Muitas destas firmas, já estavam sendo multadas e respondendo por processos judiciais em seus países, o que em parte demonstra que estes resíduos na verdade, não deveriam ser incluídos na lista verde.

proibir a importação de resíduos perigosos, em 1988 esse número subiu para 33 e em 1992 para 88 países (PUCKETT, 1997).

Apesar da notável “onda” de legislações sendo implementadas nos potenciais países e regiões importadoras, o comércio internacional de resíduos perigosos não cessou no início dos anos de 1990. A rota do comércio seguia o caminho por onde encontrava menor resistência e os comerciantes e traficantes direcionavam suas atividades para países e regiões onde a proibição ainda não existia (PUCKETT, 1997). Embora tenha havido uma redução nas exportações destes resíduos para a disposição final nos países em desenvolvimento, um novo problema emergia. Ao invés de intensificar a exportação de resíduos para a disposição final, os exportadores começaram a enviar seus “produtos” para os países em desenvolvimento, sob o rótulo de resíduos para “reciclagem”.

Esse novo movimento se deu em grande parte devido à saída legal nas regras da Convenção da Basileia, na qual era permitido o comércio de resíduos, no caso destes serem usados como “matéria-prima” (art. 4). Para Clapp (2001, p. 61), “a natureza fluída do comércio e do investimento global facilitou essa mudança no comércio de resíduos, dado que era relativamente fácil para os exportadores de resíduos transferirem da exportação de resíduos destinados à disposição final para o reprocessamento de resíduos”. De acordo com a autora, as firmas de reciclagem começaram a proliferar nos países mais pobres, sendo estabelecidas tanto por empresários locais como também em parcerias com firmas transnacionais.

O problema principal com relação a essa florescente atividade nas análises de Clapp (2001), Puckett (1997), Lisboa (2000) é que, apesar de ser possível com que a reciclagem de resíduos perigosos seja feita de modo ambientalmente adequada, em muitos casos, especialmente nos países em desenvolvimento, elas eram feitas sob condições extremamente precárias, comprometendo muitas vezes não só o meio ambiente, mas também os trabalhadores e as populações locais. Além disso, uma grande parcela dos resíduos perigosos destinados a operações de reciclagem nos países em desenvolvimento, não eram na verdade recicláveis. E mais, o processo de recuperação de elementos úteis destes resíduos nos países mais pobres, geralmente deixava para trás subprodutos altamente tóxicos que careciam de tratamento especial e que na maioria das vezes, eram simplesmente despejados nos arredores dos locais de processamento.

Os estudos de caso de Strohm (2002) e do Greenpeace & Aspan (1997) sobre a reciclagem de baterias nas Filipinas e no Brasil e a análise de Kimuna (2004) sobre os

casos reportados na África, entre outros, confirmam a tese da vulnerabilidade dos países em desenvolvimento com relação ao problema do tráfico de resíduos perigosos e da incapacidade do mecanismo de consentimento prévio em lidar com a problemática. A falta de uma proibição acompanhada de penalidades para os responsáveis deixou a rota do tráfico livre para que mercadores exercessem suas atividades sob a “válvula de escape” da reciclagem. Como veremos a seguir, além desse emergente comércio, houve também casos e propostas inclusive de transferência de atividades altamente poluentes para os países do Sul.

3.6 As Rotas do Tráfico: da válvula de escape da reciclagem à “corrida ao fundo do poço”

Na Europa, grande parte dos casos de tráfico de resíduos era originário da Alemanha. Após a queda do muro, a Alemanha Ocidental teve de se responsabilizar pela limpeza e fechamento de aterros e incineradores que operavam de forma irregular na sua irmã Oriental e que até então era sua maior depositária de lixo tóxico. A partir da unificação, os ex-países socialistas do leste-europeu passaram a ser uma alternativa economicamente rentável para os alemães. Estes países - muitas vezes afundados em crises econômicas e institucionais - não dispunham de controle ou legislações adequadas para o tratamento de resíduos e se tornavam alvos fáceis do tráfico dos tóxicos (LISBOA, 2000).

Um dos maiores casos investigados pelo Greenpeace na região foi o da exportação do pesticida Melitax e outros químicos obsoletos que eram fabricados na ex-Alemanha Oriental e que tinham sido proibidos de serem produzidos após a unificação. Ao longo do ano de 1990, vários barris contendo as substâncias altamente tóxicas foram despejados de trem ao cruzar a fronteira do país com a Romênia e abandonados. Após a descoberta de que as próprias autoridades alemãs tinham participação na rotulação dos resíduos – denominados “mercadorias econômicas” - com a intenção de disfarçar o real conteúdo, uma forte pressão começou a ser exercida contra o Ministro do Meio Ambiente alemão para que os barris retornassem à sua origem. Embora no princípio o Ministro se recusasse a receber a carga de volta, alegando que a operação tivesse sido acordada entre os dois países, as imagens chocantes divulgadas pelo Greenpeace dos barris oxidados vazando num pobre vilarejo da Romênia e a própria pressão interna,

fizeram com que ele recuasse sua posição e ordenasse o recolhimento dos barris (BERNSTORFF; TOTTEN, 1992; LISBOA, 2000).

No Continente Africano, um dos casos que mais chamou a atenção foi o das operações de reciclagem e processamento de mercúrio, considerado altamente tóxico, na África do Sul entre meados de 1980 e começo de 1990. O caso virou tema de campanha nacional e contou com uma participação ativa de ONGs locais e internacionais na luta pelo fechamento da fábrica que vinha operando e pela mudança na legislação país.

A empresa Britânica *Thor Chemicals* estabelecida na cidade de *Cato Ridge*, África do Sul, vinha atuando na reciclagem e processamento de mercúrio importado dos Estados Unidos e do Reino Unido. Na época, a África do Sul não pertencia a OUA e tampouco fazia parte da Convenção de Lomé IV e da Basileia. Os resíduos de mercúrio não eram considerados tóxicos pelos Sul-Africanos, mas matéria-prima. No entanto, as cinzas dos incineradores geradas no processamento e os resíduos de subprodutos fabricados com o mercúrio (depositados em aterros e num lago próximos à fábrica) vazaram pelo solo e atingiram um córrego que desembocava no *Umgeni*, o rio que banhava e abastecia a população local. Pesquisadores estiveram no local e comprovaram que os níveis de mercúrio presentes na água no começo de 1990 ultrapassavam em mais de mil vezes o valor considerado seguro pelos padrões da Organização Mundial da Saúde. Mais tarde, em 1993, altos níveis de emissão de gases de mercúrio, dioxinas e outros químicos foram lançados pela fábrica através do processo de incineração, causando a enfermidade de grande parte dos trabalhadores. A maioria foi envenenada pelo mercúrio, muitos ficaram debilitados e três trabalhadores morreram com a intoxicação (KIMUNA, 2004; KOCKOTT, 1994; PUCKETT, 1994).

O caso teve grande repercussão na mídia e após um forte *lobby* de ONGs ambientais locais⁹¹, o governo Sul-Africano decidiu mudar sua legislação, proibindo, em 1993, a importação de resíduos perigosos para a disposição, embora continuasse aceitando produtos para a reciclagem. Após ser investigada e pressionada, a *Thor Chemicals* decidiu encerrar suas atividades com mercúrio e logo depois divulgava que não importaria mais mercúrio para ser reciclado. No entanto, novas investigações no ano de 1994 descobriram que embora a empresa realmente tivesse encerrado as atividades de reciclagem de mercúrio, continuava a importar os seus resíduos ao preço de US\$ 1.000,00 e estocando-os nos armazéns de suas fábricas para mais tarde serem

⁹¹ As principais ONGs Sul-Africanas que tiveram influência no processo foram a Earthlife Africa e a Environmental Justice Network Forum.

incinerados. Duas das maiores fornecedoras da Thor Chemicals eram companhias americanas: a *American Cyanamid* e a *Borden Chemicals and Plastics* (KOCKOTT, 1994; PUCKETT, 1994) ⁹².

Na Ásia, o comércio internacional de resíduos também crescia. A região vinha se tornando uma tradicional importadora de resíduos plásticos e de baterias de chumbo de carro, e se firmava desde então, como uma das maiores importadoras de lixo tóxico do mundo com o pretexto da reciclagem. De acordo com o Greenpeace (1994a), durante o período que se estendeu de 1989 até final de 1993, estima-se que Austrália, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Canadá tenham exportado juntos mais de 5,4 milhões de toneladas de resíduos perigosos para a Indonésia, Filipinas, Malásia, Tailândia, Singapura, Bangladesh, Índia, Paquistão, Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Sri Lanka e China.

A tabela 2 apresenta um panorama do comércio entre países da OCDE e alguns países asiáticos. Os dados representam as transações registradas e feitas de forma legal, lembrando que em muitos casos os resíduos são transportados e despejados de forma ilegal.

Tabela 2 - Comércio de resíduos perigosos nos países asiáticos, documentados por país, durante o período de 1990-1993 (em toneladas métricas)

Exportador	Austrália	Canadá	UK	USA	Alemanha	Total
Importador						
HongKong	2.422	20.311	15.248	42.899	2.338	83.218
Indonésia	13.688	511	1.563	20.490	620	36.864
Malásia	239		3.780	325		4.344
Filipinas	27.235	57	1.111	35.932	50	64.385
Singapura	170		2.001	71	240	2.482
Taiwan	129	16.466	51.492	198		68.285
Tailândia	1.754		2.559	93		4.446

Fonte: Greenpeace (1994a)

O que mais preocupava os ambientalistas com esse florescente comércio eram as condições - na maioria das vezes - bem precárias com que estes resíduos eram tratados nos países Asiáticos. A reciclagem de plástico, por exemplo, que vinha sendo massivamente empreendida principalmente na Indonésia e Filipinas, era um caso típico

⁹² Ver também: Lipman, Zara. A Dirty Dilemma: The Hazardous Waste Trade. *Harvard International Review*, 2002; http://www.ban.org/ban_news/mercury.html

da combinação negativa de aumento da importação de resíduos perigosos com a falta de infra-estrutura, de tecnologia e o cuidado no tratamento.

O caso da Indonésia ilustra bem esse problema. O país, que vinha recebendo por ano entre 100.000 e 150.000 toneladas de resíduos plásticos no início da década de 1990 dos Estados Unidos e Alemanha, não apresentava os mínimos meios técnicos, financeiros e estruturais necessários para tratá-los. Segundo investigações conduzidas por Bokerman & Vorfelder para o Greenpeace da Alemanha (1993) e Kalmirah para o Basel Action Network (BAN)⁹³, apenas 60% desse lixo plástico era reciclado, sendo que o resto era simplesmente depositado em aterros (um quarto desse lixo restante era considerado altamente tóxico). Muito desse lixo - que era destinado à reciclagem - continha resíduos de seus conteúdos anteriores como fertilizantes, pesticidas e solventes clorados que, se não tratados de forma tecnologicamente apropriada, pode causar sérios danos ao meio ambiente e à saúde humana.

Os relatórios revelaram que o tratamento dos resíduos plásticos, em geral, era feito em fábricas sem condições alguma de segurança, além do que, a maior parte dos empregados era formado por mulheres e crianças desprovidas de roupa e equipamento adequados. O problema se agravava ainda mais, pois esses resíduos plásticos contaminados eram comumente empregados na fabricação de embalagens para comidas – atitude condenada por ambientalistas. Além disso, existia um expressivo fator social negativo na importação massiva desses resíduos - a diminuição vertiginosa da renda de aproximadamente 40.000 pessoas que trabalhavam diretamente com a coleta de lixo reciclável e que sustentavam em torno de 200.000 pessoas indiretamente com o pouco que já ganhavam. De acordo com os relatórios, a renda destes trabalhadores caiu 75% com o aumento das importações. O rendimento de US\$ 4 por dia de trabalho caiu a absurdos US\$ 0,25 - dinheiro insuficiente para comprar sequer um quilo de arroz no país⁹⁴.

Em 1993, o governo decidiu banir a importação dos resíduos perigosos e, novamente, os problemas eram transferidos para outros locais. O lixo tóxico seguia a rota dos custos baratos, das leis mais brandas e ainda no começo da década de 1990, países como a China, Índia, Hong Kong, Singapura, Tailândia, Taiwan, Malásia

⁹³ KALMIRAH, J. *Global Dumping Laws Waste to Scavengers' Livelihood*. BAN, vol. 1. Disponível em: http://www.ban.org/ban_news/dumping_lays_waste.html

⁹⁴ Para mais informações sobre a reciclagem de resíduos plásticos e seu destino: Greenpeace. *The waste Invasion of Asia*. Austrália: Greenpeace, 1994; <http://www.things.org/~jym/greenpeace/where-recycled-plastics-go.html>; e artigos divulgados em: www.ban.org

passaram a ter uma participação de destaque no circuito do comércio dos resíduos perigosos.

Até mesmo as Filipinas, que haviam banido a importação, a estocagem e o transporte de todo tipo de lixo nuclear e tóxico, passou a usar o pretexto da “reciclagem” para contornar o monitoramento e as leis⁹⁵. De acordo com os documentos levantados por Clapp (2001)⁹⁶, as Filipinas importaram aproximadamente 76.000 toneladas de bateria de chumbo ácido entre 1991 e 1996, sendo que a maioria destinada à reciclagem. Só a companhia *Philippine Recyclers Inc.* (PRI), a maior do país, reciclava cerca de 24.000 toneladas de baterias usadas de carro por ano no começo dos anos noventa. As Filipinas figuravam, ao lado de Brasil, México, Tailândia, Taiwan e Indonésia, como uma das maiores importadoras de baterias usadas, um componente altamente tóxico. A maioria dos produtos vinha de regiões da Austrália, Japão, Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. O estudo de Strohm (2002) confirma que esse crescente comércio foi consequência da falta de chumbo no país e ao expressivo incremento na frota de veículos, que cresceu 80% entre os anos de 1990 e 1996. No entanto, essas operações de reciclagem eram feitas, em grande parte, por setores secundários de processamento que não tinham licenças e produziam sob condições extremamente precárias.

No Sudeste Asiático, o problema do tráfico de resíduos perigosos somava-se aos problemas decorrentes do rápido crescimento das atividades industriais domésticas, sem que houvesse o progresso técnico, legal e a infra-estrutura necessária para lidar com o problema dos resíduos. Um estudo sobre o gerenciamento de resíduos perigosos nestes países, realizado por Visvanathan (2004)⁹⁷ - um renomado pesquisador do Instituto Tecnológico Asiático na Tailândia – teve a seguinte conclusão:

⁹⁵ Um estudo mais aprofundado sobre a reciclagem de baterias e o caso das Filipinas encontra-se em: Strohm, L.. Trade and Environment: The Basel Ban and Batteries. *International Commercial Diplomacy Project*, Julho 2002. Disponível em:

http://www.commercialdiplomacy.org/pdf/case_studies/BaselBan_Batt.pdf

⁹⁶ A autora tomou como base os dados reportados por: Cobbing, Madeline. Lead, Astray: The Poisonous Lead Battery Waste Trade. Amsterdam: Greenpeace International, 1994; Moyers, B.; CIR. Global Dumping Ground. Cambridge, U.K: Lutterworth Press, 1991.

⁹⁷ O autor tem uma série de trabalhos publicados sobre o tratamento e o gerenciamento de resíduos tóxicos. Para leituras adicionais ver: <http://www.faculty.ait.ac.th/visu/publications.htm>;
<http://www.faculty.ait.ac.th/visu/journal.htm>

O problema dos efeitos do manejo de resíduos perigosos é uma das principais preocupações na maioria dos países em desenvolvimento. Isso é mais importante para os países em transição, que estão concentrando suas atividades apenas no rápido crescimento industrial. Vários tipos e quantidades de resíduos são produzidos nesses países, sendo que o destino não é muito bem documentado. A disposição no ambiente natural tem causado efeitos tanto no curto como no longo prazo ao meio ambiente e deixando esses locais totalmente contaminados. A falta de uma autoridade com poder vigoroso, de uma mão-de-obra experiente e pouco interesse público, resultando em poucos protestos, estão causando problemas às autoridades para controlar os resíduos perigosos. Somado a esse contínuo aumento das indústrias nessa região, há um aumento também na carga para o governo controlar. A existência de indústrias de pequena escala, o perfil disperso do desenvolvimento industrial e a natureza de orientação pelo lucro das indústrias são outras razões. A falta de dados reais sobre o volume e característica das indústrias de resíduos perigosos é outro fator importante. A falta de informação sobre locais contaminados é um problema mais sério para os efeitos de longo prazo. O pouco conhecimento público é o fator mais importante para a identificação do problema e a implementação de uma solução. (VISVANATHAN, 2004, p. 11, trad. nossa)

Observem que essa citação contempla referências sobre uma série de problemas a respeito do tratamento dos resíduos perigosos nos países do Sudeste Asiático que vão desde questões globais, como as consequências do acirramento do comércio internacional no modo de produção dos países, até questões mais locais, como as implicações do incremento da produção doméstica concentrada em atividades de natureza poluente sem o devido aperfeiçoamento técnico e o monitoramento - incluindo a falta de pressão pública e de dados sobre a quantidade e características dos resíduos. O interessante da análise é que grande parte dos problemas apontados dos países do Sudeste Asiático se assemelham bastante aos problemas enfrentados pelos países da América Latina no início da década de 1990. Países da América Central, dos Andes e o Brasil eram alvos frequentes de tentativas de exportação de resíduos tóxicos sob os mais variados pretextos e também de instalação das chamadas *indústrias sujas*.



Foto 1 - Mulheres Cambodianas caminhando em depósito de resíduos tóxicos despejados pela gigante *Formosa Plastics*. Fonte: *Basel Ban Network*.

Entre 1989 e 1992, o Greenpeace (1994b) registrou 39 tentativas de exportação de resíduos perigosos para a América Central - a maioria dos carregamentos era composta de resíduos industriais, cinzas de incineradores e pneus usados vindos dos Estados Unidos sob o pretexto de que seria usada para pavimentação de estradas, fabricação de tijolos para moradias populares e servir de combustível para os incineradores na eliminação do lixo urbano. Nos Andes, o caso que mais chamou a atenção foi o do Chile. Uma empresa norte-americana havia proposto às autoridades chilenas a construção de um depósito para cinzas de incineradores no deserto de Atacama e ao ter sua proposta inicial rejeitada, a empresa reelaborou o projeto propondo desta vez, a construção de uma indústria para reciclagem de tóxicos. Sem conseguir a aprovação novamente, o dono da empresa, inconformado, resolveu apelar à Corte Suprema do Chile contra a decisão do governo, sem sucesso. A Argentina também havia recebido uma proposta milionária de uma firma francesa, na qual se propunha a construção de um depósito de rejeitos radioativos na província da Patagônia. No início da década de 1990, foram descobertos nos armazéns portuários de Buenos Aires e

Montevideu, diversos containeres com resíduos tóxicos de destinatários falsos. Uma série de protestos teve início no país e no final de 1991, o Congresso aprovou uma lei proibindo a entrada de resíduos perigosos no país (GREENPEACE, 1994b; LISBOA, 2000).

Um dos casos mais importantes e citados na literatura, no entanto, foi o das fábricas *maquiladoras* no México. Essas fábricas de origem predominantemente estrangeira – a maioria americana - começaram a ser instaladas a partir da década de 1960 em diversos pontos na fronteira do México com os Estados Unidos⁹⁸. Entre 1960 e 1970, a quantidade de maquiladoras permaneceu relativamente estável, com a maioria das atividades concentradas no setor de tecidos destinados à exportação e produzindo pequenas quantidades de resíduos tóxicos. A partir de meados da década de 1980 - depois da brusca desvalorização do peso mexicano em 1982 - a quantidade das fábricas se expandiu acentuadamente e as atividades passaram a se concentrar no setor químico, eletrônico e na fabricação de móveis – atividades intensivas em produção de resíduos tóxicos (FREY, 2003; PERRY *et.al.*, 1990).

Tabela 3 - Número de Fábricas Maquiladoras e empregados no México

Ano	Número de Fábricas	Número de empregados
1967	72	4.000
1970	160	20.000
1975	454	62.200
1980	620	119.600
1985	760	212.000
1990	1.818	441.000
1995	2.138	497.000
1998	3.107	1.056,783
1999	3.436	1.196,678
2000	3.486	1.216,819

Fonte: Frey (2003, p. 325), adaptada de Sclair (1993)⁹⁹ e <http://www.nafta-mexico.org>

⁹⁸ A fronteira Norte do México foi denominada “zona de processamento para exportação” em 1966. Nessa região era admitido que as companhias estrangeiras importassem suprimentos e maquinaria para o processamento sem a taxaço, pagando apenas o valor adicionado ao exportar. KOPINAK, K. Environmental Implications of New Mexican Industrial Investment: The Rise of Asian Origin Maquiladoras as Generators of Hazardous Waste. *Asian Journal of Latin American Studies*, v. 15, n. 1, p. 91-120, June, 2002.

⁹⁹ SKLAIR, L. *Assembling for Development*. San Diego: University of California, Center for US-Mexican Studies, 1993.

O rápido crescimento do número de *maquiladoras* a partir da década de 1980 é geralmente atribuído a uma maior liberalização do comércio e a abertura do México à economia global. O país possuía vantagens significativas em relação às firmas estrangeiras quanto aos custos de trabalho, transporte, serviço, operações e comunicação além de estar próximo do mercado americano. Em 1989, 92% dessas fábricas estavam localizadas na fronteira com os Estados Unidos (PERRY et. al., 1990; MOLINA, 1993).

O crescimento se expandiu dramaticamente em meados dos anos 80 quando o México liberalizou o comércio e tomou outras medidas num esforço para lidar com os sérios problemas econômicos. O México ingressou no GATT em 1986, liberalizando as restrições comerciais e abrindo o país à economia global. O Estado abandonou várias políticas que restringiam as atividades das Corporações Transnacionais, reduziu tarifas protecionistas, freou as uniões trabalhistas, limitou os aumentos do salário mínimo e promoveu as indústrias maquiladoras de diversas maneiras. Os custos de trabalho foram reduzidos significativamente (fazendo com que os salários do México figurassem entre os mais baixos do mundo) quando o peso foi desvalorizado repetidamente durante os anos 80 e no começo dos anos 90, dado que o México procurava seguir suas obrigações sob os ajustes estruturais patrocinados pelo FMI. (FREY, 2003, p. 324, trad. nossa)

O que mais chamou atenção no rápido crescimento dessas fábricas, no entanto, foi o seu componente qualitativo. Calcula-se que no início de 1990, aproximadamente 87% das *maquiladoras* faziam o uso de material tóxico na sua produção. Os investimentos eram cada vez mais altos e o ritmo era crescente. O setor químico, por exemplo, teve um aumento de investimento em mais de vinte vezes no período de 1982 a 1990 (MOLINA, 1993). Embora a discussão ainda seja tema controverso, o crescimento das maquiladoras no México, principalmente das indústrias mais poluentes, tem sido citado como um dos casos mais evidentes do deslocamento de indústrias tóxicas com o propósito de evitar legislações mais rigorosas e responsabilidades.

Apesar da afirmação de alguns autores¹⁰⁰ de que o impacto das regulações ambientais mais rígidas, principalmente nos Estados Unidos, sobre o deslocamento dessas indústrias mais poluentes para o México tenha sido exagerado, ambíguo ou

¹⁰⁰ A análise da posição destes autores está compilada na pesquisa elaborada por: FREY, S.. The Transfer of Core-Based Hazardous Production Processes to the Export Processing Zones of the Periphery: The Maquiladora Centers of Northern Mexico. *Journal of world-systems research*, ix, 2, p. 317-354, summer 2003.

mesmo improcedente, parece que existem algumas evidências de que o México tenha se tornado de fato, um refúgio de poluição para algumas indústrias americanas.

Em estudo conduzido por Molina (1993) foi constatado que ao mesmo tempo em que aumentavam os custos de abatimento de poluição nos Estados Unidos durante os anos de 1980, aumentava dramaticamente também o investimento nas *maquiladoras*, sendo que grande parte dessas eram indústrias altamente poluentes. Em 1991, num levantamento feito pela *U.S Government Accounting Office* foi provado que várias fábricas de móveis situadas em Los Angeles se moveram para o México depois do estabelecimento de leis mais rigorosas sobre o controle de poluição na Califórnia. Dessas empresas, 80% citaram os custos ambientais em suas decisões de realocação (MOLINA, 1993; FREY, 1998; 2003). Em outra pesquisa elaborada sobre as firmas americanas instaladas em Mexicali, no México, foi confirmado que 25% delas consideravam as leis ambientais menos rigorosas como fator decisivo na decisão de locação de suas instalações (FREY, 1998).

No Brasil, o período que transcorreu entre a Convenção da Basiléia e o primeiro encontro dos membros em 1992 foi marcado tanto por tentativas de instalação de “indústrias sujas” como também de operações de “reciclagem suja”.

O caso brasileiro mais importante sobre resíduos perigosos foi, e continuou sendo por muito tempo, o da reciclagem de chumbo. O Brasil não dispõe de reservas significativas de chumbo e a alternativa de recuperar o chumbo a partir de resíduos, principalmente de baterias de carro usadas, se tornou uma opção economicamente vantajosa para várias empresas no país. A maior parte dessas baterias usadas era importada dos Estados Unidos e ao chegar ao país, eram enviadas para fundições secundárias, onde era feito o processo para a recuperação do chumbo para ser posteriormente destinado à fabricação de baterias novas. O grave problema com relação a estas empresas é que elas operavam em condições extremamente perigosas. As instalações não possuíam as mínimas condições de segurança e os efluentes líquidos contendo cádmio, arsênico e chumbo, muitas vezes vazavam e contaminavam a rede hídrica. Os trabalhadores, suas famílias e as comunidades ao redor da área eram os maiores prejudicados (GREENPEACE; ASPAN, 1997; STROHM, 2002; CLAPP, 2001).

A falta de vestuário de proteção, condições insalubres e pouca ventilação, são características típicas dessas firmas de reciclagem de chumbo. A maioria dos trabalhadores destas fábricas sofre de graves envenenamentos de chumbo e alguns perderam suas vidas em consequência da contaminação com o chumbo. As famílias dos trabalhadores das fábricas também são afetadas, porque os resíduos do chumbo são trazidos para dentro de casa através da roupa do trabalhador. A poluição emitida dessas fábricas de reciclagem também afeta as comunidades da região e a vida selvagem através da contaminação do ar, do solo e da água com os gases do chumbo. (CLAPP, 2001, p. 65, trad. nossa)

Em 1991, a pedido do Sindicato dos Metalúrgicos de Pernambuco, que vinha acompanhando as atividades do Grupo Moura, um dos maiores fabricantes de bateria do país com sede em Pernambuco, o ITEP - Fundação Instituto de Tecnologia de Pernambuco - realizou exames laboratoriais em 51 trabalhadores da empresa Moura Baterias (Acumuladores Moura e da Elba Eletrometalúrgica Brasil Ltda). O resultado mostrou que 63% dos trabalhadores apresentavam níveis de contaminação de chumbo acima do limite máximo permitido por lei. Seguindo esses exames, foram feitas ainda investigações pela Divisão de Segurança e Medicina do Trabalho da Delegacia Regional do Trabalho de Pernambuco, Fundacentro - PE, pela Procuradoria do Trabalho além da imprensa local. As análises comprovaram a existência de insalubridade em grau máximo para os setores de fundição, de moldagem das grades e do misturador de óxido de chumbo, além da confirmação de concentrações de chumbo no ar superior ao limite máximo estabelecido pela legislação trabalhista. Também foi constatado que 50% dos empregados não possuíam sequer carteira assinada, o que os impedia até mesmo de requerer os seus direitos com a Previdência Social¹⁰¹ (GREENPEACE; ASPAN, 1997).

Além da importação de chumbo, o Brasil também vinha comercializando resíduos de metais pesados com o propósito de extrair metais como o cobre, zinco e o cádmio para serem utilizados, principalmente, na fabricação de fertilizantes. A importação desses metais encontrava algum respaldo na legislação brasileira, que ainda no começo da década de 1990 abria uma série de exceções para a importação de resíduos perigosos, desde que os eventuais importadores obtivessem uma autorização dos órgãos ambientais. No entanto, dada a fragilidade no controle efetivo do ingresso

¹⁰¹ O episódio das Baterias Moura não foi um caso isolado. Através de investigações realizadas pelo Greenpeace no mesmo ano, foram descobertas duas fundições em São Paulo que despejavam grandes quantidades de chumbo e outros metais pesados junto com seus efluentes. Essas empresas respondiam a vários processos na justiça pelo não pagamento aos seus trabalhadores, além de não respeitarem as normas de segurança e acordos sindicais (LISBOA, 2000).

desses resíduos nos portos brasileiros pelas autoridades ambientais e portuárias, era comum a ocorrência de esquemas que procuravam burlar o controle.

Foi numa dessas tentativas, em 1989, que o Greenpeace e a entidade ambientalista OIKOS conseguiram barrar a entrada de um carregamento contendo metais pesados vindo do porto de Rotterdam na Holanda e que iria ser descarregado no porto de Santos para ser entregue à indústria Produquímica, em Ribeirão Pires. O esquema, que vinha operando há alguns anos, burlava o controle das autoridades ao falsificar a descrição do conteúdo da carga. Embora a importação desse tipo de resíduo ainda fosse permitida, a Produquímica não tinha a licença para processar o material, pois vinha funcionando de forma irregular, além do que, respondia por processos e tinha recebido várias multas e autuações da CETESB. As entidades ambientalistas conseguiram uma ordem judicial e a carga voltou à Holanda, onde permaneceu num armazém por um longo tempo, enquanto a empresa responsável recebia enormes multas, nunca pagas (GREENPEACE; ASPAN, 1997; LISBOA, 2000).

Outros casos de *reciclagem suja* ainda foram reportados¹⁰² e o Brasil também era alvo de propostas para a instalação de indústrias tóxicas sob falsos pretextos. Em 1991, a prefeitura da cidade de Recife havia recebido uma proposta de duas empresas americanas, a *Amin Trade Company* (ATC) e a *Global Energy*, para a instalação de dois incineradores no vale do Rio Piracicaba. A proposta incluía a geração de eletricidade a preços bem baratos, incineração do lixo doméstico, emprego de trabalhadores na coleta de lixo e até a promoção de programas ambientais gratuitos. A única exigência que os americanos faziam era a de que a prefeitura aceitasse a importação de resíduos para serem utilizados como combustíveis nas instalações. Alertado há tempo pelas entidades ambientalistas, que já estavam familiarizadas com esse tipo de tática dos traficantes de lixo tóxico, o Governo acabou descobrindo do que realmente se tratava o esquema e cancelou uma licença prévia que a prefeitura já havia concedido. O Rio de Janeiro também foi alvo de uma proposta de uma suposta empresa de nome C&P Enterprise Corporation de Hong Kong, que pretendia construir uma usina de recuperação de calor para produzir energia elétrica. O projeto pressupunha a importação de “resíduos” para servir de combustíveis para as turbinas. Investigações levadas a cabo pelo Greenpeace

¹⁰² A descrição de alguns desses casos podem ser encontradas no relatório elaborado pelas Nações Unidas disponível em: <http://www.ban.org/Library/hrcprepadd.pdf> e também em: GREENPEACE; ASPAN. Chumbo grosso: o caso das Baterias Moura. São Paulo, 1997.

descobriram que os endereços comerciais da empresa eram falsos e o projeto logo foi rejeitado pelas autoridades locais (GREENPEACE; ASPAN, 1997; LISBOA, 2000).

O Brasil não era apenas vítima de propostas, mas também de instalação de “indústrias sujas” mal equipadas. Um dos casos mais conhecidos foi o da subsidiária da corporação francesa *Rhône Poulenc*, situada no complexo industrial da cidade de Cubatão. A indústria estava instalada na cidade desde 1966 e vinha produzindo uma substância altamente contaminante, popularmente conhecida como “pó da China”. Depois de ser acusada pelo governo brasileiro de despejar grandes quantidades de resíduos tóxicos no país entre 1966 e 1984 e de expor os seus trabalhadores a níveis perigosos de tóxicos, a indústria foi finalmente fechada em 1993. A contaminação do solo nas instalações da fábrica pela substância tóxica hexaclorobenzina, foi considerada de 7.000 a 15.000 vezes maiores do que o nível legal de contaminação e mais de 150 trabalhadores apresentavam níveis da substância no corpo que de longe excediam os considerados perigosos¹⁰³.

Os casos esboçados até aqui, procuram demonstrar que apesar da Convenção da Basiléia ter estabelecido a proibição do despejo de resíduos perigosos em países não pertencentes à OCDE, os países mais industrializados continuavam a exportar crescentemente seus resíduos, sob o pretexto da reciclagem e recuperação. A falta de distinção entre “resíduos” e “produtos” na Convenção e a sua vaga definição de “perigosos”, permitiu o comércio contínuo, baseado na noção de que as substâncias tóxicas eram *commodities* e não resíduos.

Embora as proibições regionais e também unilaterais que seguiram a Convenção da Basiléia tenham desempenhado o importante papel de enviar um sinal claro de que estes países não estavam mais dispostos a se tornar o lixo tóxico dos países mais ricos, se tornava cada vez mais claro que tais medidas eram insuficientes. Na prática, essas proibições colocavam toda a responsabilidade de identificar os resíduos importados sobre os países importadores, que nem sempre possuíam os recursos técnicos e financeiros para monitorar e fazer cumprir as proibições de importação. Como veremos na análise do encontro dos membros da Convenção em 1992, não tardou para que os países em desenvolvimento reconhecessem que, para que tais proibições fossem eficientes, era necessário o apoio a uma proibição global, com a cooperação entre países

¹⁰³O caso foi reportado no relatório da ONU disponível em: <http://www.ban.org/Library/hrcprepadd.pdf>; em associações de combate aos poluentes: http://www.acpo.org.br/caso_rhodia.htm e também na ANPPAS: http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT17/gt17_juliana_malerba.pdf

exportadores e importadores. Como a Convenção da Basiléia era o único tratado global para tratar dos resíduos, foi esse o caminho escolhido para os países em desenvolvimento.

3.7 Primeira Conferência das Partes da Convenção da Basiléia (COP-1), Uruguai, 1992

Os membros da Convenção se encontraram na cidade de Piriápolis no Uruguai, em dezembro de 1992. Como consequência inevitável, a questão da proibição do comércio de resíduos entre os países mais industrializados e os países menos desenvolvidos emergiu durante a reunião. O Diretor-Executivo do PNUMA havia apresentado uma proposta nesse sentido, incluindo a proibição da exportação de resíduos para a reciclagem e recuperação entre países da OCDE e os demais. O G-77 e a China, que já haviam formalizado suas posições em encontros anteriores, apoiaram esta proposta. Também endossaram a mesma proposta, os grupos ambientalistas e países como a Suíça, Hungria, Polônia, Suécia, Noruega, Finlândia, Itália e Dinamarca. No entanto, os maiores produtores de resíduos perigosos, notadamente os Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Japão e Austrália, se opunham fortemente a qualquer tipo de proibição nesse sentido (CLAPP, 2001; LISBOA, 2001).

Uma das razões pela qual o bloco formado pelos maiores produtores de resíduos se tornasse forte opositor da proibição foi a linguagem da proposta, que dividia os países entre pertencentes à OCDE e não-pertencentes. Na prática, essa classificação significava o fim do comércio entre os países da OCDE e os países do Leste e do Centro Europeu que não faziam parte do bloco e que eram tradicionais importadores dos países mais ricos. De acordo com Clapp (2001), o forte bloco opositor não queria perder essa importante opção de exportação dos seus resíduos perigosos.

A acirrada controvérsia entre defensores e opositores da proibição suscitou a preocupação por parte do Secretariado da Convenção e dos funcionários do PNUMA com relação à legitimidade da Convenção. Os principais países geradores de resíduos perigosos não haviam ratificado o texto da Convenção de 1989 e uma pressão muito forte por uma proibição total era vista como perigosa naquele momento, pois poderia afastar estes países, enfraquecendo o tratado. Para Tolba (1980) era óbvio que sem a presença destes países como membros, a Convenção não faria sentido. Na visão de Lisboa (2000, p. 221) “toda a lógica da proibição se baseava no raciocínio de que era muito mais eficaz e justo que coubesse aos países exportadores de resíduos perigosos o

ônus de impedir as exportações, em vez dos países menos industrializados terem que o fazer, depois que os resíduos estivessem em seus portos”.

Em decorrência dessa importância dada à ratificação e à participação ativa dos maiores geradores na implementação do tratado, estes países tiveram um forte poder de barganha e foram capazes de ter uma expressiva influência no processo decisório, mesmo não ratificando a Convenção. Países como os Estados Unidos, Japão, Alemanha e Inglaterra chegaram a ameaçar retroceder suas participações caso a Convenção fosse longe demais com as regulações (CLAPP, 2001).

O impasse sobre o movimento de resíduos dos mais ricos para os mais pobres criou um clima tenso nas discussões. Seguido de uma série de consultas e negociações informais nas quais os Estados Unidos e Canadá exerciam forte pressão pela não adoção de uma proibição total, um consenso foi alcançado no último dia de reunião¹⁰⁴ (CLAPP, 2001; TOLBA, 1998). As principais resoluções aprovadas foram as seguintes¹⁰⁵:

- 1) A proibição da exportação de resíduos perigosos dos países mais industrializados para os países em desenvolvimento, que não fossem destinados à reciclagem.
- 2) A solicitação para que os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento parassem de se engajar no comércio de resíduos perigosos.
- 3) A solicitação para que o tema da reciclagem de resíduos perigosos fosse mais estudado para ser abordado na próxima Conferência das partes.

O texto aprovado novamente repercutia contradições. A principal era que, embora mantivesse aberta a possibilidade dos países mais industrializados de exportarem seus resíduos sob o pretexto da reciclagem ou recuperação para os países menos desenvolvidos, o texto solicitava também que estes últimos proibissem todas as importações de resíduos perigosos, tanto para despejo final como para reciclagem. Além disso, os termos usados para a solicitação de proibição mencionavam países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, o que na prática implicava em um fato importante, pois a definição “países em desenvolvimento” excluía os países do Centro e

¹⁰⁴ As regras da Convenção solicitavam que todas as decisões fossem tomadas por consenso e não por voto.

¹⁰⁵ Decisions I/16 and I/22, adopted by the First Meeting of the Conference of the Parties in Piriapolis, Uruguay on 4 December 1992. Basel Convention Secretariat, Geneva Conference Decision II/12, 25 March 1994. Disponível no site da Convenção em: www.basel.int e também na BAN: http://www.ban.org/about_basel_conv/cop1.html

do Leste da Europa, deixando livre, portanto, o caminho para que os países da OCDE exportassem para essas regiões (VALLETTE, 1993; CLAPP, 2001). Já a última resolução mencionada, representou uma vitória parcial da aliança formada por países em desenvolvimento e organizações não-governamentais. Ficou acordado através dessa solicitação, que o tema da proibição completa e obrigatória do comércio de resíduos, incluindo aqueles para a reciclagem, entre países pertencentes à OCDE e não-pertencentes, seria revisto no próximo encontro das partes em 1994, a partir de novas evidências.

Essa resolução abriu precedentes para que a luta pela proibição se intensificasse ainda mais. Logo após o encontro de Piriápolis, o *Greenpeace*, em cooperação com ONGs locais e os países em desenvolvimento, promoveu uma intensa e detalhada pesquisa sobre a “reciclagem suja” nos países em desenvolvimento, com o intuito de reunir e organizar um material a ser divulgado na próxima Conferência das Partes. Nesse interregno, o número de países em desenvolvimento que haviam ratificado a Convenção também vinha aumentando. A campanha inicial das ONGs ambientais e dos países em desenvolvimento pela não ratificação da Convenção original, até que ela se tornasse mais consistente com seus objetivos, mudou de rumos. A preocupação agora era aumentar o número de membros na Convenção para que, juntos, lutassem pela proibição total no próximo encontro (CLAPP, 2001; LISBOA, 2000).

3.8 Um breve balanço: 1989 –1993

Apesar da solicitação do texto adotado em Piriápolis para que os países desenvolvidos e em desenvolvimento parassem de comercializar resíduos perigosos entre si, o comércio com os países mais pobres não havia cessado. O ano de 1992 atingiu os índices mais altos de esquemas para exportação de resíduos com destino a essas regiões. Mesmo em 1993, um ano após a primeira conferência das partes, a quantidade era bastante elevada (GREENPEACE, 1994b).

Os dados a seguir, apresentam uma indicação da exportação dos resíduos perigosos dos países pertencentes à OCDE para os não-pertencentes de 1989 até 1993 - um ano antes da segunda Conferência das Partes. As estimativas variam bastante. Para Krueger (1999)¹⁰⁶, no começo dos anos de 1990, a rota de comércio de países membros aos não-membros da OCDE representava aproximadamente 20% do comércio mundial,

¹⁰⁶ KRUEGER, J. *International Trade and the Basel Convention*. London: RIIA, p. 14, 1999.

enquanto que para Hiltz (1992) ¹⁰⁷ e a própria UNEP (2002), nesta época o comércio com países não-pertencentes à OCDE, representava mais da metade das transações mundiais, sendo que 20% tinham como destino os países em desenvolvimento. Embora os dados não sejam tão precisos - dada a natureza do tipo de comércio envolvido - eles sinalizam uma significativa proporção de resíduos destinados a regiões mais pobres, lembrando que as estimativas do PNUMA quanto à geração de resíduos perigosos no mundo girava em torno de 440 milhões de toneladas métricas por ano durante a década de 1990, o que é capaz de ilustrar a magnitude envolvida nas transações.

A tabela 4 fornece uma indicação sobre o número de esquemas e destinos desses movimentos de resíduos de países pertencentes à OCDE para os países não-pertencentes ao bloco. Reparem na evolução do número de esquemas conhecidos destinados à reciclagem e recuperação em comparação aos destinados à disposição final. Observem que no ano seguinte da Convenção da Basileia, houve um aumento expressivo nessa direção, o que pode parecer com que os países mais ricos estivessem destinando seus resíduos de forma mais adequada, para fins “nobres”, mas que como vimos através de alguns casos ilustrados representavam tão somente a exportação do lixo tóxico disfarçado sob rótulos falsos de “reciclagem”, “ajuda humanitária” e outros pretextos duvidosos.

Tabela 4 - Número de esquemas de comércio de resíduos entre países membros da OCDE e não membros documentados, por ano.

Ano	Reciclagem/ Recuperação	Disposição Final	Total onde o destino/pretexto é conhecido	Destino/ Pretexto desconhecido	Total de esquemas	% de esquemas reciclagem/ recuperação conhecidos
1989	54	17	71	5	76	76%
1990	92	19	111	7	118	83%
1991	94	14	108	5	113	87%
1992	238	30	268	17	285	88%
1993	123	15	138	8	146	89%
Total	601	95	696	42	738	86%

Fonte: Greenpeace (1994b)

É importante destacar, que estas estimativas representam apenas uma fração dos esquemas conhecidos de comércio de resíduos entre membros e não-membros da

¹⁰⁷ HILZ, C. *The International Toxic Waste Trade*. New York, p. 20-21.1992.

OCDE, sendo que diversos casos não foram notificados. Uma grande parcela desse comércio se dava através de canais de distribuição ilegais e clandestinos, por meio de mercadores que eram contratados para negociar e transportar os resíduos tóxicos. Alguns desses negociantes trabalhavam para empresas fantasmas que eram dissolvidas assim que as transações eram concluídas. Novas empresas fantasmas eram criadas a cada operação, o que dificultava ainda mais a identificação destes traficantes e, principalmente, a origem desses resíduos. Os comerciantes de resíduos destinados aos países mais pobres eram cautelosos em manter suas operações sigilosas, pois o flagrante do conteúdo real de suas cargas poderia resultar em responsabilidade por danos, multas e remoção da carga. Estes traficantes, na maioria das vezes eram contratados por empresários dos países recipientes, que também procuravam o anonimato (GREENPEACE, 1994b; CLAPP, 2001)

A tabela 5 a seguir, apresenta uma indicação dos esquemas de exportação propostos para os países não membros da OCDE, identificados por região. Observem que os esquemas documentados no ano de 1989 mostram que, além dos países Bálticos e do Centro e Leste Europeu (que recebiam a maior parte do lixo europeu, especialmente da Alemanha), a América Latina e a África também figuravam entre os destinatários preferidos de resíduos perigosos dos países mais industrializados. Estes países geralmente tinham leis ambientais mais brandas e pouco controle e monitoramento estatal sobre a entrada de carregamentos.

Tabela 5 - Número de esquemas propostos para exportação de resíduos por região e ano.

Região	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Bálticos, Europa Central/ Leste	32	50	43	113	61	299
África	11	4	4	7	4	30
Pacífico	1	4	1	2	4	12
Leste Asiático	4	14	22	50	22	112
Sudeste Asiático	0	2	10	46	26	84
Sul da Ásia	2	3	2	24	12	43
Meio Leste	0	0	1	12	1	14
América Latina e Caribe	27	43	30	32	16	148
Total	77	120	113	286	146	742

Fonte: Greenpeace (1994b)

Notem que a partir de 1990, período em que as proibições regionais como a Convenção de Lomé IV e de Bamako eram acordadas, a quantidade de propostas de esquemas documentados aos países Africanos caiu razoavelmente. Ao mesmo tempo,

aumentou consideravelmente o número de esquemas propostos para a América Latina e Caribe e para os países do Centro e Leste Europeu. O aumento das propostas em direção ao Centro e Leste Europeu, coincidiu com a queda do muro de Berlim, momento em que se encerravam as exportações da Alemanha Ocidental (a maior exportadora do mundo nesse período) para sua vizinha socialista.

Observem ainda que a partir de 1992 - período em que foi estabelecido um acordo dos países da América Central para a proibição de importação de resíduos perigosos e surgiram iniciativas unilaterais de proibição de alguns países na América Latina - as propostas para o continente começaram a cair. Quase que imediatamente, as propostas de esquemas passaram a ser deslocados para os países Bálticos/Centro e Leste Europeu. De acordo com os dados agrupados por Puckett (1997), os principais destinatários eram a Polônia, Romênia, Rússia, Hungria, República Tcheca, os países do Báltico e a Albânia. Tentando conter a invasão de resíduos perigosos, vários países da região se apressaram em estabelecer proibições unilaterais e a partir desse período, quase todo comércio de resíduos observado, partia da Europa, Austrália e América do Norte, em direção ao continente asiático.

3.9 SEGUNDA CONFERÊNCIA DAS PARTES (COP-2), GENEVRA, 1994: A BATALHA PELA PROIBIÇÃO

Na ocasião do segundo encontro das partes em março de 1994, a configuração dos blocos de países já havia mudado significativamente. Os países da América Latina e do Caribe, que até então estavam divididos e participando de forma discreta na Convenção, dessa vez atuavam em bloco pela proibição. Uma das principais razões dessa nova postura conjunta se deve, segundo Puckett (1997) e Lisboa (2000), aos expressivos trabalhos de investigação de tráfico denunciados e pelas evidências cada vez mais claras da necessidade de proibir esse comércio. O novo caráter desses países se refletiu nos acordos que seguiram após a Primeira Conferência das Partes. Logo depois da Conferência de Piriápolis, os países da América Central assinavam o Acordo Centro-Americano, pelo qual se estabelecia a proibição da importação de resíduos perigosos e produtos restringidos entre os países da Região. Os países do Pacífico Sul também avançavam nas negociações por uma proibição regional.

Em setembro de 1993, numa iniciativa do Secretariado da Convenção da Basiléia com a CEPAL, foi apresentado no Chile, o “Seminário sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos”, que tinha a intenção de instruir os técnicos

administrativos de resíduos perigosos dos Governos da América Latina e Caribe quanto aos mecanismos de controle do comércio de resíduos perigosos adotados pela Convenção e debater aspectos técnicos com relação ao manejo adequado dos resíduos perigosos. No entanto, o que era para ser apenas um encontro sobre aspectos técnicos, se tornou num importante documento de recomendações aos governos da América Latina para que estes proibissem a importação de resíduos perigosos em seus países a aprovassem uma proibição total na próxima Conferência das Partes. Às vésperas da COP-2, foi realizado também, na própria cidade de Genebra, o II Seminário sob a supervisão da CEPAL, que reunia os técnicos que iriam participar da Convenção. A mensagem do encontro foi reafirmada: os países da América Latina atuariam juntos pela proibição total da exportação de resíduos perigosos (LISBOA, 2000).

Na Europa, a consolidação de um bloco único passava ainda por alguns entraves. A recém formada União Européia estava dividida. De um lado, o bloco liderado pela Dinamarca defendia uma proibição total enquanto que Alemanha e Inglaterra se opunham, propondo uma proibição parcial, pela qual os países em desenvolvimento que desejassem e tivessem as condições técnicas adequadas para o tratamento dos resíduos poderiam importá-los para a reciclagem. Contribuiu também, para a divisão do bloco, o comprometimento de países como Itália, Grécia, Espanha e França com a Convenção de Barcelona, que continha uma resolução que aprovava uma proibição do comércio de resíduos perigosos no Mar Mediterrâneo. Já a Alemanha, sofreu uma forte pressão interna, depois de revelados alguns casos vergonhosos de despejo dos seus resíduos nos países do Leste. A mídia atacou sem trégua o governo alemão, que mais tarde pediria até desculpas aos países do Leste, por estes estarem sendo usados como lixeira do seu país. A posição Européia só iria se confirmar nos últimos momentos da COP-2, após um acordo em uma reunião dos membros da União Européia que estava sendo realizada paralelamente à Convenção, em Bruxelas (CLAPP, 2001; LISBOA, 2000).

Na Ásia, os governos da Índia, Sri Lanka, Malásia e Indonésia já sinalizavam a favor da proibição. As Filipinas também vinham sendo vítima frequente de tráficos ilegais e esquemas de exportação, fazendo com que seu governo se convencesse cada vez mais que era preciso aprovar a proibição. Os países Árabes também estavam mais conscientes do problema e era esperado que pronunciassem a favor da medida após a divulgação de alguns casos em sua região. Quanto aos Estados Unidos, havia alguma expectativa positiva, pois o país acabava de eleger o presidente Clinton, cujo vice era Al

Gore, um acadêmico destacadamente engajado pela causa ambiental no seu passado, e que já havia se pronunciado contra o comércio de resíduos perigosos (LISBOA, 2000).

Na abertura da Segunda Conferência das Partes, o número de países que tinham se tornado membros da Convenção já somava sessenta e quatro. A maioria desses países estava sendo representada na reunião, que contava ainda com ONGs ambientais, organizações intergovernamentais e representantes do setor industrial.

O contencioso sobre a proibição total do comércio de resíduos perigosos entre países membros e não-membros da OCDE dominou praticamente todo o encontro. Entre os principais opositores da proibição¹⁰⁸, a Inglaterra, Canadá, Japão e Austrália já haviam ratificado a Convenção, enquanto que os Estados Unidos e a Alemanha ainda não. Do outro lado, os países em desenvolvimento se articulavam para exercer uma pressão firme pela proibição (PUCKETT; FOGEL, 1994; CLAPP, 2001).

No primeiro dia do encontro, o G-77 apresentou a proposta para a proibição da exportação de resíduos perigosos dos países membros para não-membros da OCDE, tanto para disposição final quanto para a reciclagem e recuperação - a ser adotada a partir de meados de 1996. Endossaram a proposta, o Grupo Latino-americano e Caribenho (GRULAC) (apesar da resistência brasileira), a China, a OUA e outros países que não pertenciam a nenhum bloco como a Malásia, a Índia e Filipinas. O GRULAC tinha se reunido um pouco antes e havia apoiado as recomendações apresentadas nos encontros técnicos promovidos pela CEPAL, sinalizando assim sua posição para o G-77. O Brasil manifestou resistência durante a reunião do GRULAC. De acordo com Lisboa (2000, p. 228) essa resistência brasileira “[...] era fruto de pressões de última hora exercidas pelo setor de recuperação de chumbo a partir de baterias automotivas usadas, importadas dos EUA. Os representantes do Itamaraty e do Ibama, parte da delegação, tiveram que se curvar às novas instruções, chegadas por telex”. No entanto, isolado com a sua posição no bloco, o Brasil teve de ceder. Em seção mais adiante, detalharemos melhor a participação brasileira nesse grupo e na plenária, além dos fatores que contribuíram para a formação da sua postura.

A Dinamarca também havia preparado uma proposta paralela para uma proibição total e contou com o apoio de outros países nórdicos. Por fim, foi apresentada uma proposta da União Européia, que solicitava a proibição da exportação de resíduos perigosos destinados à disposição final dos países membros da OCDE para os não-

¹⁰⁸ Para Puckett & Fogel (1994), esse forte bloco opositor chamado pelos autores de “*Sinister Seven*” incluía ainda a Holanda

membros, mas que continuava a permitir a exportação dos resíduos destinados à reciclagem e recuperação aos países em desenvolvimento que desejassem recebê-los (PUCKETT; FOGEL, 1994; CLAPP, 2001).

Em decorrência dessa última proposta, o debate permaneceu aberto e acirrado. De acordo com Puckett & Fogel (1994) e Clapp (2001), houve acusações no encontro de que alguns países da OCDE estariam ameaçando interromper com as assistências financeiras aos países mais pobres se eles não apoiassem sua posição com relação ao tema da reciclagem. Do outro lado, o grupo do G-77 não recuava sua posição, ameaçando recorrer ao sistema de votação caso sua requisição não fosse adotada, atitude que certamente iria aprovar a proibição com os dois terços de votos necessários, mas que não é vista com bons olhos no meio diplomático. Os países opositores da proibição faziam tudo quanto possível para enfraquecer a coalizão e atrasar as negociações, levando as propostas da mesa para os grupos de trabalho técnico. O Canadá e a Austrália eram os países mais ativos e chegaram até a pedir que as ONGs presentes se retirassem dos grupos de trabalho, tentando limitar sua atuação e influência.

No entanto, ficava cada vez mais difícil para os países mais ricos recusar o conhecimento da gravidade dos problemas reportados e ilustrados pelo Greenpeace no encontro, mesmo porque o G-77 não enfraqueceu diante da pressão. Depois de muita queda de braço com os principais países exportadores, o porta-voz do G-77 anunciou que eles não iriam negociar mais a proibição, pois a posição por eles assumida era definitiva. O grupo havia concordado em discutir apenas os prazos de implementação da sua proposta (PORTER; BROWN; CHASEK, 2006; PUCKETT; FOGEL, 1994).

A posição europeia ainda era incerta. Embora diversos delegados já apoiassem a proibição total¹⁰⁹, a posição intransigente da Alemanha e da Inglaterra contra a proibição dificultava um consenso entre os europeus¹¹⁰. No entanto, momentos antes do G-77 solicitar a votação para garantir sua demanda naquele encontro, uma mensagem vinda do encontro dos Ministros europeus reunidos em Bruxelas mudaria os rumos da Convenção. Depois de uma forte pressão dos Ministros nórdicos naquele encontro e das recentes declarações da França e da Bélgica de que eles estavam dispostos a apoiar a

¹⁰⁹ O país mais engajado na defesa pela proibição entre os Europeus era a Dinamarca, que defendia abertamente sua posição, enquanto que países como Portugal Espanha, Grécia, Itália e Luxemburgo apoiavam a proibição mais não se manifestavam - aguardando um consenso entre os países da Comunidade Europeia (PUCKETT; FOGEL, 1994).

¹¹⁰ De acordo com Puckett & Fogel (1994), os Ministros da área econômica nesses dois países e também na Holanda tinham um papel político dominante no governo dos seus países e se opunham de forma declarada às restrições de comércio.

proibição, a Inglaterra e a Alemanha tiveram de ceder à maioria dos países europeus e aceitaram adotar uma proibição total na Convenção (PUCKETT; FOGEL, 1994).

Com o apoio da União Européia, restavam agora apenas os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão na oposição. Os Estados Unidos, apesar do peso econômico e de sua destacada manifestação contra a proibição, não havia ratificado a Convenção e, portanto, tinha pouco poder de barganha nas decisões. Isolados, Canadá, Austrália e Japão ainda resistiram, mas o máximo que conseguiram, foi adiar o prazo de concessão das exportações dos resíduos perigosos destinados à reciclagem (PORTER; BROWN; CHASEK, 2006; LISBOA, 2000; PUCKETT; FOGEL, 1994).

Finalmente, ao término da última reunião, a decisão II/12 foi adotada pelos últimos países resistentes e aprovada em plenário por consenso na sessão final. O texto estabelecia que a partir daí, todas as exportações de resíduos perigosos destinados ao despejo final nos países menos desenvolvidos estariam proibidas. Para os resíduos destinados à reciclagem ou recuperação, a proibição começaria a valer a partir de dezembro de 1997, prazo máximo concedido aos países exportadores e importadores para que se adequassem à resolução de proibição.

Quadro 5 - Texto da Decisão II/12

A Conferência,

Reconhecendo que os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos dos países membros da OCDE para não membros da OCDE possuem riscos elevados de não constituírem-se em manejo ambientalmente adequado de resíduos perigosos do modo requerido pela Convenção da Basileia;

1. Decide proibir imediatamente todos os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos destinados à disposição final dos países membros da OCDE para não-membros;
2. Decide também incluir a partir de 31 de Dezembro de 1997, a proibição de todos os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos destinados à reciclagem e recuperação;
3. Decide ainda que, qualquer Estado não-membro da OCDE, que não possua uma proibição nacional de importação de resíduos perigosos e que permite a importação de resíduos perigosos de Estados da OCDE para reciclagem e recuperação até o dia 31 de Dezembro de 1997, deve informar ao Secretariado da Convenção da Basileia a permissão da importação de resíduos perigosos destinados à reciclagem e recuperação especificando as categorias de resíduos perigosos que são permitidos para a importação; as quantidades a serem importadas; o processo específico de reciclagem ou recuperação a ser usado e a destinação/disposição final dos resíduos que são derivados das operações de reciclagem e recuperação.

Fonte: (UNEP/CHW. 2/CRP. 34; 1994. trad. nossa). A resolução completa da Decisão encontra-se disponível no site da Convenção da Basileia em: www.basel.int

A Decisão II/12 aprovada, enfim consagrou uma vitória daqueles que lutavam pela proibição da exportação dos resíduos perigosos para os países mais pobres. Segundo Krueger (2001, p. 45, trad. nossa) “[...] os ambientalistas têm caracterizado essa decisão como uma das conquistas ambientais mais significantes desde a Conferência do Rio em 1992”. A decisão foi aclamada mundialmente como uma grande vitória da justiça ambiental, representando a resposta dos países mais pobres à tendência perversa do mercado internacional de transformá-los em reservatórios do lixo tóxico dos países mais ricos.

No entanto, logo depois da COP- 2, uma nova questão surgia em meio ao descontentamento do bloco opositor. Como a decisão II/12 não tinha sido incorporada ao texto da Convenção, o seu *status* legal se tornou tema controverso entre opositores e defensores da proibição. O bloco opositor - que agora contava com o forte *lobby* da Câmara de Comércio Americano, representantes da Indústria e alguns países Europeus - argumentava que a decisão não tinha status legal, pois não tinha sido emendada. Estava claro que os opositores - nesse momento marcadamente as organizações industriais - estavam descontentes com o resultado da Convenção e tentavam de alguma forma reverter o resultado. Para solucionar o contencioso, foi convocado um grupo de trabalho, apoiado pelo PNUMA, no qual iriam ser discutidos os aspectos legais da proibição. Na agenda do encontro, estava em pauta também a discussão sobre uma melhor definição de resíduos perigosos (CLAPP, 2001; PUCKETT, 1997).

Ao final do encontro, os diversos países concordaram em emendar a proibição e uma nova Conferência das Partes foi convocada para o ano seguinte. Os defensores da proibição estavam dispostos a mais uma rodada de debate para consagrar de vez a resolução e não deixar dúvidas quanto ao *status* legal.

3.10 Terceira Conferência das Partes (COP-3), 1995, Genebra; a emenda da proibição

A discussão sobre a incorporação da emenda da proibição na Convenção tomou conta de quase todo o encontro de 1995. Logo no início da reunião, foi apresentada uma proposta dos países nórdicos, liderados pela Dinamarca, na qual se transcrevia literalmente a decisão II/12 adotada em 1994, requerendo a formalização desta como emenda da Convenção (KUMMER, 1998). A proposta foi apoiada pela maioria dos países em desenvolvimento e União Européia. Do outro lado, Estados Unidos, Austrália, Japão e Canadá alinhavam-se às organizações que representavam os

industriais para formar o bloco opositor à emenda da proibição¹¹¹. O grupo contou ainda com a inesperada declaração de países importantes não-pertencentes à OCDE e que até então faziam parte do bloco pela proibição. Rússia, Índia, Coreia do Sul e o Brasil, expressaram durante a reunião oposição à adoção da emenda da proibição na Convenção nos moldes que estavam sendo apresentados, dando um passo atrás nas suas posições. Estes países solicitaram que suas declarações fossem refletidas no texto final (UNEP, 1995). Segundo a declaração do Brasil, anotada pelo Secretariado da Convenção, “[...] transformar a decisão II/12 em um dispositivo da Convenção da Basileia através de uma emenda seria desejável apenas **se essa decisão fosse perfeita e não do modo como ela vem se apresentando**” (UNEP, 1995, 55 (i). trad. e grifo nosso)¹¹².

No entanto, apesar da persistência dessa minoria de países, um consenso foi acordado e a emenda finalmente foi adotada e formalizada no texto da Convenção. A emenda adotada sob a denominação de Decisão III/1 veio confirmar as determinações da Decisão II/12 anterior, mas com algumas modificações. A principal delas se referia aos termos usados no texto. A denominação das categorias “países membros da OCDE” e “países não-membros da OCDE” foi removida do texto. Em seu lugar foi estabelecida uma lista, Anexo VII, que compreendia os países da OCDE, da União Europeia e Liechtenstein. A partir de então, os países iriam ser divididos entre pertencentes e não-pertencentes ao Anexo VII (UNEP, 1995). As resoluções sobre o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos, destinados à disposição final, à reciclagem e recuperação, incluíram a nova classificação, seguindo as mesmas deliberações da Decisão II/2 anterior. De acordo com o texto da Decisão III/1 (UNEP, 1995. trad. nossa), ficou estabelecido que:

1. Cada Membro listado no anexo VII deve proibir todos os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos que são destinados para operações de acordo com o Anexo IV A¹¹³, para Estados não pertencentes ao Anexo VII (Art. 4 A (i))

¹¹¹ Nessa reunião, já era bastante expressiva a participação de representantes das organizações industriais, principalmente de reciclagem, como observadores. O setor vinha progressivamente se engajando nas discussões da Convenção desde o momento em que se percebeu que a questão da proibição da exportação de resíduos perigosos para reciclagem tomava espaço e apoio na Convenção (CLAPP, 2001).

¹¹² O documento oficial da Decisão se encontra no site da Convenção disponível em: www.basel.int e também no BAN em: http://www.ban.org/about_basel_conv/cops3a.html

¹¹³ O Anexo IV A se refere principalmente às operações de disposição final de resíduos e produtos perigosos.

2. Cada Membro pertencente ao Anexo VII deve incluir em dezembro de 1997, e proibir a partir dessa data, todos os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos sob o Artigo 1 (i) (a) da Convenção, destinados a operações de acordo com o Anexo IV B para os Estados não listados no Anexo VII. Tais movimentos transfronteiriços não devem ser proibidos a menos que os resíduos em questão sejam caracterizados como perigosos sob a Convenção (Art. 4 A (2))

A partir dessas resoluções, estava consolidada a proibição da exportação de resíduos perigosos de países do Anexo VII para os demais países, tanto para disposição final, quanto para a reciclagem e recuperação. Para entrar em vigor, no entanto, a emenda teria que ser ratificada por três quartos dos membros presentes na ocasião da sua adoção, ou seja, 63 dos 82 países membros presentes na Conferência.

Apesar da conquista da proibição, o texto novamente deixava em aberto temas controversos. As críticas que surgiram a partir da Decisão III/1 podem ser resumidas em três principais¹¹⁴:

- 1) A falta de clareza do impacto que a emenda teria sobre o status do Artigo II, que permite acordos bilaterais de comércio de resíduos entre países membros. Os termos que instituíam a permissão do comércio de resíduos sob o Artigo II foram retirados da emenda nos momentos finais da reunião, deixando a questão em aberto.
- 2) Também não ficou definido se os países em desenvolvimento poderiam fazer parte da lista de países incluídos no Anexo VII, o que na prática, permitiria a estes contornar a proibição e voltar a ter *status* legal de importador de resíduos perigosos. Como veremos mais adiante, essa saída legal explorada por alguns países, com destaque à proposta de Israel, que queria ser incluído no Anexo para poder importar resíduos perigosos.
- 3) A falta de uma definição precisa de resíduos perigosos. O assunto mostrou-se extremamente delicado. Industriais e opositores da proibição declaravam que as definições até então apresentadas eram ambíguas e inconsistentes, com muitas definições nacionais de resíduos perigosos.

A partir destas inconsistências citadas, os membros da Convenção concordaram em atribuir ao Grupo de Trabalho Técnico da Convenção o papel de trabalhar por uma melhor definição de resíduos perigosos, assim como esclarecer as questões referentes ao Artigo II e ao Anexo VII (KUMMER, 1998). Estes foram os principais temas que

¹¹⁴ As críticas foram elaboradas a partir de: OECD (1998); Clapp (2001); Puckett (1997).

passaram a ser trabalhados durante todo o período que se estendeu até a próxima Conferência das Partes realizada em 1998.

3.11 A Participação Brasileira na Proibição da Basiléia

Como podemos observar até aqui, a aprovação da emenda da Proibição da Basiléia foi consequência, em grande parte, dos esforços dos países em desenvolvimento que formam o G-77, e da participação ativa de alguns países industrializados, como foi o caso da Dinamarca e outros países nórdicos, que vinham pressionando os membros da Comunidade Européia para chegar a um consenso pelo apoio à emenda. O Brasil, que nas negociações iniciais da Convenção teve uma participação discreta, veio progressivamente se manifestando à medida que a proibição avançava.

Antes mesmo da realização da primeira Conferência das Partes no Uruguai, o Greenpeace vinha mantendo contatos com o Departamento do Meio Ambiente do Itamaraty e identificou certa relutância brasileira em aprovar uma proibição total para a importação de resíduos perigosos, em razão de o país importar resíduos perigosos para a extração de chumbo e outros metais perigosos (LISBOA, 2002). A recuperação do chumbo era destinada, principalmente, para a fabricação de baterias automotivas. O chumbo que é utilizado nessa fabricação pode ser tanto primário (derivado de minas) como secundário (adquirido pelo refino de material reciclado). O fato do Brasil não possuir reservas significativas de minerais de chumbo e a importação do minério puro ter impostos especiais, faziam com que as recicladoras brasileiras obtivessem vantagens econômicas adquirindo baterias usadas para a recuperação do chumbo (DINIZ, 2001; GREENPEACE; ASPAN, 1997).

De acordo com Diniz (2001)¹¹⁵, o índice de reciclagem da bateria de chumbo é um dos maiores do mundo, superando bem além os índices de reciclagem do papel e do vidro. Para o autor, “a sucata de baterias é um material estratégico para a indústria de Baterias no Brasil” (DINIZ, 2001, p. 4). Nesse sentido, uma visão puramente econômica encara a proibição da Basiléia como um entrave à competitividade, pois o custo da matéria-prima torna-se conseqüentemente mais caro. Do outro lado, os ambientalistas alertavam que a recuperação do chumbo, mesmo que realizada sob a mais avançada

¹¹⁵ O autor é Doutor em Química (Eletroquímica) e Professor do Departamento de Química Fundamental da UFPE.

tecnologia, constitui-se numa operação de extremo risco para o meio ambiente e à saúde humana (LISBOA, 2002; GREENPEACE; ASPAN, 1997). Para estes autores, a situação das recicladoras de chumbo nos países em desenvolvimento era preocupante, tanto pela falta de tecnologias adequadas e capacitação técnica como também pelos problemas decorrentes no manejo e transporte destes resíduos (STROHM, 2002; CLAPP, 2001; LISBOA, 2002; GREENPEACE; ASPAN, 1997). Os casos denunciados pelo Greenpeace e aqui relatados na seção 3.7 elucidam a gravidade dos problemas e a forma como eram conduzidos.

A tabela 6 apresenta os dados agregados sobre a importação brasileira de resíduos de chumbo entre os anos 1989 e 1996 (período da negociação da proibição). Embora o Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) não distinguisse na sua classificação a categoria de produto “Resíduos de Acumuladores Elétricos de Chumbo” - que são os resíduos das baterias de chumbo-ácido para automóveis - dos outros resíduos de chumbo, os dados agregados disponíveis podem nos dar uma noção do tamanho da economia que girava em torno da importação dos resíduos de chumbo em geral, que invariavelmente eram destinados para a reciclagem ou recuperação. A distinção poderia nos fornecer dados mais apurados sobre o tamanho exato da economia que girava em torno da importação de resíduos de baterias de chumbo-ácido de automóveis, que foi o setor que vinha exercendo pressão junto ao governo pela não ratificação da emenda da proibição.

Tabela 6 - Registro de importação brasileira de resíduos de chumbo: 1989-1996. Código da categoria: 7802000000

Período	U\$	Peso Líquido (Kg)
1989	5.539.194	18.864.667
1990	7.166.519	24.511.245
1991	4.707.808	18.207.540
1992	2.002.368	10.779.737
1993	2.021.700	11.527.138
1994	574.275	3.925.208
1995	0	0
1996	780.249	5.033.787
Total: 1989-1996	22.792.104	92.849.330

Fonte: SECEX. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>

Observem que nos primeiros anos divulgados, período em que o Brasil esboçava sua posição na Convenção, as quantidades de resíduos importados foram as mais

elevadas do período, o que provavelmente indica um aumento da importação de baterias de automóveis e “justifique” a pressão que o setor vinha exercendo sobre o Ministério do Meio Ambiente e o Itamaraty pela não ratificação da emenda da proibição.

A tabela 7 destaca a importação de cinzas/resíduos contendo chumbo, outro material considerado altamente tóxico. Notem que a partir de 1992, ano em que a proposta da proibição total dos resíduos perigosos ganhava mais vigor entre os países em desenvolvimento, não foram registradas importações desses materiais, o que sugere que esse tipo de comércio havia cessado.

Tabela 7 - Registro da importação brasileira de cinzas/resíduos contendo chumbo. Código da categoria: 2620200000

Período	U\$	Peso Líquido (Kg)
1989	3.564.669	11.848.523
1990	1.527.164	5.133.175
1991	7.032	57.270
1992- 1996	Não há registros de importação	
Total	5.098.865	17.038.968

Fonte: SECEX. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>

De acordo com o relatório preparado pelo Greenpeace & Aspan (1997), o comércio de resíduos perigosos destinado ao Brasil era facilitado em boa parte, por uma série de exceções concedidas pela antiga legislação e também pela incapacidade do controle efetivo dos seus ingressos nos portos brasileiros pelas autoridades ambientais e portuárias. Segundo Lisboa (2002), que esteve presente nas negociações da 1ª Conferência das Partes em Piriápolis, a existência do setor de importação de resíduos e sucatas para a reciclagem na economia brasileira, embora pequena, teve influência no posicionamento da política externa brasileira.

Embora concordasse com o espírito geral da proposta de proibir as exportações de resíduos perigosos para o Terceiro Mundo, a existência de um setor econômico dentro do nosso próprio país contrário a essa proibição, ainda que fosse um setor de expressão econômica insignificante no conjunto da economia brasileira – levou o Itamaraty a assumir uma postura absolutamente discreta na 1ª Reunião das Partes em Piriápolis. (LISBOA, 2002, p. 45)

O Brasil não se comprometia em Piriápolis, mas a aprovação da resolução (com o amplo apoio do G-77) pelo qual decidia apresentar novamente a proposta da proibição

total no próximo encontro das partes e a crescente pressão de grupos ambientalistas fez com que o Ministro do Meio Ambiente, Rubens Ricupero, convocasse uma reunião do Conselho Nacional do Meio Ambiente com a intenção de definir a posição que o Brasil iria adotar na Conferência em Genebra, em 1994. Contando com a participação de deputados, ambientalistas e secretários do meio ambiente, o Ministro declarou seu apoio à resolução, enquanto que o Ministério do Meio Ambiente preparava uma legislação nacional tendo em vista a eliminação das últimas exceções para a importação de resíduos perigosos, inclusive o chumbo. Já era evidente nessa época um consenso quanto à necessidade da proibição (GREENPEACE; ASPAN, 1997; LISBOA, 2002). A Convenção da Basileia se tornou lei no Brasil a partir da sua ratificação pelo decreto nº 875, de 19 de Julho de 1993¹¹⁶.

No encontro de 1994 em Genebra, no entanto, o Brasil dava um passo atrás ao inverter sua posição em virtude de mensagens enviadas de Brasília para que a delegação brasileira - que se reunia no momento com o GRULAC para definir a posição do grupo a ser enviada para o G-77 – não apoiasse a resolução da proibição, pois o país carecia da importação de alguns resíduos perigosos previstos na resolução, incluído os resíduos de chumbo, posição que refletia o *lobby* que vinha sendo exercido pelos industriais. No entanto, a posição brasileira destoava dos demais países e, isolado, o país teve de ceder ao consenso do grupo, apoiando a proposta da proibição (LISBOA, 2002). Após a histórica conquista da resolução da proibição, o Brasil adequou sua legislação aos recentes avanços da Convenção, aprovando através do Conama, a Resolução nº 7, de 4 de maio de 1994, pela qual ficava proibida a exportação e importação de resíduos perigosos. Mas a resolução previa exceções, pois prescrevia que nos casos de “absoluta imprescindibilidade” de importações ou exportações de resíduos perigosos, caberia ao Conama julgar e autorizar eventuais transações. Decisão essa que foi logo em seguida revogada pelo Ministério do Meio Ambiente, introduzindo novas exceções e retirando os poderes do Conama de julgar esses casos. A partir da Resolução nº37, de 30 de dezembro de 1994, cabia ao Ministério do Meio Ambiente autorizar os casos de “absoluta imprescindibilidade” e não mais ao Conama.

Segundo o relatório do Greenpeace & Aspan (1997), a essa época, o *lobby* que os importadores de resíduos perigosos vinham exercendo junto ao Ministério do Meio Ambiente começava a surtir efeitos. O Greenpeace obteve acesso à correspondência

¹¹⁶ A promulgação do texto da Convenção da Basileia se encontra disponível no endereço eletrônico do Conama em: www.conama.gov.br

entre Brasil e Estados Unidos, na qual um acordo bilateral para o comércio de resíduos perigosos (principalmente baterias automotivas usadas) estava sendo negociado. Sob o marco legal da Convenção da Basiléia era possível ao Brasil importar resíduos perigosos dos Estados Unidos, pois este último não tinha se tornado membro da Convenção. Nesse caso, desde que estes países firmassem um acordo bilateral, no qual os dispositivos de proteção ambiental fossem parecidos ou superiores aos da Convenção da Basiléia, o comércio de resíduos era aceitável.

Anos depois, em consequência da classificação das baterias chumbo-ácido como resíduos perigosos na Convenção da Basiléia e da pressão de ambientalistas, o Brasil acabou aprovando uma resolução através do CONAMA (Resolução 257, de 30 de Junho de 1999), na qual todos os estabelecimentos que comercializam baterias são obrigados a aceitar a devolução de baterias usadas de qualquer marca, preservando a sua solução ácida (não despejando em esgotos, ou adicionando água). Essa resolução garante que os componentes perigosos das baterias e também das pilhas (metais e ácidos), fiquem distantes de aterros e de incineradores de lixo urbano e que o material recuperado possa ser utilizado na produção de novos bens de consumo¹¹⁷.

3.12 A Repercussão da Proibição da Basiléia: o comércio acima de tudo

A adoção da emenda da proibição representou uma vitória daqueles que lutavam pelo fim do comércio de resíduos perigosos entre os países mais desenvolvidos e os países mais pobres. As organizações ambientais em conjunto com alguns países engajados com o problema dos resíduos tinham alcançado o seu objetivo principal, de eliminar uma das últimas válvulas de escape utilizadas pelos países mais desenvolvidos para se livrarem do seu lixo tóxico. A importante conquista, no entanto, constituía-se em apenas uma parte do projeto em direção a uma produção mais limpa. Era preciso ainda que as medidas instituídas na emenda fossem ratificadas pelos países e que tivessem força legal.

No entanto, a oposição à proibição havia tomado corpo após o encontro de Genebra em 1995 e uma nova frente agora liderada por organizações industriais, principalmente da reciclagem, passou a se engajar ativamente nos grupos de trabalhos

¹¹⁷ Resolução 257 do CONAMA disponível em:
<http://www.mma.gov.br/conama/res/res99/res25799.html>

técnicos e nas Conferências das partes que seguiram com o intuito de enfraquecer o acordo e fazer os países a recuarem suas posições.

Com uma economia girando em torno de US\$ 160 bilhões por ano e empregando aproximadamente 1,5 milhão de pessoas ao redor do mundo, a indústria global da reciclagem se tornava cada vez mais organizada com o intuito de defender os seus interesses ¹¹⁸ (CLAPP, 2001). Embora os resíduos perigosos constituírem apenas numa parcela desse montante, as organizações industriais da reciclagem, de um modo geral, passaram a se preocupar mais com os temas da Convenção, pois a definição do que seriam considerados resíduos perigosos era ainda muita imprecisa e sujeita a controvérsias (LIPMAN, 2001). Além disso, inúmeros setores de reciclagem pelo mundo dependiam da importação desses resíduos perigosos como recursos (ALTER, 1997; LIPMAN, 2001; JOHNSTONE, 1998; STROHM, 2002).

A preocupação quanto à incerteza de quais resíduos seriam de fato subordinados à Convenção era refletida na maior participação de setores específicos, como foi o caso da significativa participação de representantes do setor de resíduos de metais e sucatas nos grupos de trabalhos técnicos promovidos pelo PNUMA e também posteriormente nas Conferências das Partes (KRUEGER, 2001; CLAPP, 2001). A perspectiva cada vez mais concreta de que o comércio de reciclados fosse controlado por um Tratado Ambiental Global, que iria decidir quais resíduos seriam compreendidos pelos seus propósitos, tornava a participação dos setores de reciclagem e das organizações industriais cada vez mais ativas. A principal batalha destes era fazer com que seus produtos fossem excluídos da lista dos resíduos considerados perigosos sob a Convenção da Basileia.

O setor de resíduos de metais e sucatas era um dos mais interessados nas discussões sobre a caracterização de resíduos perigosos, pois representava um setor expressivo no fluxo de comércio de resíduos mundiais. De acordo com um estudo da UNCTAD ¹¹⁹ (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e apresentado pelo relatório da OCDE (1998), na ocasião da quarta Conferência das

¹¹⁸ A autora tomou como base de cálculo os dados fornecidos pela Federação Mundial das Indústrias de Reciclagem, a *Bureau of International Recycling* (BIR). Disponível em: www.bir.org

¹¹⁹ UNCTAD. *A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues with Particular Emphasis on Trade Between OECD and Non-OECD Countries in the period 1980-1993: A Preliminary Progress Report*, STEEL/SEM.20/R.52, 1995. De acordo com a OCDE (1998), embora o trabalho estatístico elaborado pela UNCTAD não distingue os resíduos e sucatas de metais entre perigosos ou não-perigosos, ele é considerado relativamente robusto e completo. O trabalho é baseado em dados oficiais reportados e contém uma quantidade significativa de itens classificados como perigosos na Convenção da Basileia.

Partes em 1998, o valor das exportações de resíduos e sucatas de metais originários dos países da OCDE entre os anos de 1990-1993 era estimado entre 6 e 7 bilhões de dólares em média por ano (a preços constantes de 1985). Dois terços dessa quantia eram comercializados entre os próprios países-membros da OCDE, enquanto que do restante, 90% era exportado para países em desenvolvimento da Ásia¹²⁰. A tabela 8 ilustra os fluxos de comércio de sucatas de metais e resíduos contendo metais entre as distintas regiões analisadas no período entre 1980-1993 e os seus valores. O valor total desse comércio foi avaliado em US\$37,2 bilhões, a preços constantes de 1985.

Tabela 8 - Padrões regionais do comércio mundial de sucatas de metais e resíduos contendo metais, 1980-1993

Padrão do comércio	Proporção do total	Valor, em bilhões de US\$ ¹²¹
Entre países membros da OCDE	70%	26.2
Da OCDE para países em desenvolvimento	17%	6.2
Entre países não membros da OCDE	4%	1.4
Países em desenvolvimento para OCDE	9%	3.4

Fonte: Alter (1997) com base em: UNCTAD (1995)

De acordo com as análises da OCDE (1998) para estes dados, a porcentagem da exportação de sucatas e resíduos de metais dos países da OCDE para os que não pertenciam ao bloco subiu de 5,2% em 1980 para 29% em 1993. Também aumentava a porcentagem de exportações entre os próprios países do Sul com relação ao total das exportações mundiais. Segundo a avaliação do relatório, essa proporção subiu de 0,4% em 1989 para 6% em 1993. Os principais países envolvidos nesse comércio eram os mesmos que comercializavam com os países da OCDE. Analisando os mesmos dados, Jonhstone (1998) concluiu que no caso dos resíduos e sucatas de metais, o comércio dos países da OCDE para outros países estava crescendo bem mais rápido do que o comércio entre os próprios países da OCDE.

Jonhstone (1998) examina as implicações da Convenção da Basiléia sobre os países em desenvolvimento, tendo como objeto de análise, o caso específico dos

¹²⁰ Os principais países receptores eram a China, Índia, Tailândia, Indonésia e Malásia.

¹²¹ Com base nos preços constantes de 1985.

resíduos contendo metais não-ferrosos (como o zinco, o cobre e o chumbo) - considerados importantes componentes nos fluxos de comércio de resíduos. O autor analisa a geração de resíduos contendo metais não-ferrosos, o uso/demanda de metais não-ferrosos nos setores de manufatura, a produção de metais secundários não-ferrosos e a extensão dos fluxos de comércio afetados¹²².

As principais conclusões da sua pesquisa se resumem nos seguintes pontos (JOHNSTONE, 1998, p. 2-3, trad. nossa):

- A geração de resíduos sólidos contendo metais entre os países em desenvolvimento é menor em termos absolutos, mas a sua taxa de crescimento é bem maior do que a taxa entre os países da OCDE.
- Vários países em desenvolvimento apresentam taxas mais aceleradas de crescimento na demanda por metais não-ferrosos do que os países da OCDE, devido a mudanças na composição setorial de suas economias.
- O comércio internacional de sucatas e resíduos contendo metais não-ferrosos é relativamente significativo para alguns metais, porém os tipos de resíduos mais prováveis de serem afetados pela proibição não parecem ser parcelas importantes desse comércio.
- A importação de sucatas e resíduos de cobre, chumbo e zinco ajudam a explicar a produção de metais secundários, que seria consistente com a hipótese de que ao menos uma parte do comércio de resíduos é motivada pela demanda ao resíduo. Entretanto, formas mais apurada de dados não estão disponíveis para sustentar essa hipótese definitivamente.

Para o autor, as possíveis implicações ambientais positivas decorrentes da proibição estão condicionadas à definição de um critério mais adequado com relação à classificação dos países nos Anexos, uma vez que, na sua visão, existem países em desenvolvimento que sob o ponto de vista técnico, gerencial e regulatório, são capazes de alcançar o critério do manejo ambientalmente adequado dos resíduos e que, portanto, poderiam estar incluídos na lista dos países da OCDE (Anexo VII). Já com relação aos resíduos perigosos, sua visão é a de que seria desejável, se além dos critérios ambientais, fossem incluídos também critérios econômicos na categorização dos resíduos.

¹²² Como método de análise, o autor examina as taxas relativas de geração de resíduos, as demandas por resíduos com valores secundários, a extensão dos fluxos de comércio de resíduos afetados e a economia da produção de metais não-ferrosos secundários.

Entretanto, pondera o autor, “[...] dada a taxa de crescimento na geração em diversos países do Anexo VIII, os respectivos benefícios ambientais são prováveis de serem mínimos, mesmo se o Grupo Técnico de Trabalho for capaz de desenvolver um sistema de classificação apropriado” (Id., Ibid., p. 25, trad. nossa). O problema maior, segundo Johnstone (1998), passa a se relacionar com o tratamento e a recuperação dos resíduos gerados domesticamente nos países menos desenvolvidos (Anexo VIII) e não tanto na importação dos resíduos. Deste modo, caso a proibição seja de fato introduzida, haveria a necessidade de reativar medidas positivas inertes da Convenção, como as relativas à assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento.

Além das organizações que representam os setores da reciclagem de resíduos de metais e sucatas¹²³, deve-se mencionar também o forte *lobby* exercido pela Câmara Internacional do Comércio e o Departamento de Reciclagem Internacional (BIR na sigla em inglês), considerado o maior grupo internacional de reciclagem, reunindo empresas e federações nacionais de reciclagem do mundo inteiro. Entre as atividades exercidas pelos seus membros, incluem-se metais ferrosos e não-ferrosos, vidro, plástico, papel, têxtil¹²⁴.

O engajamento crescente da indústria da reciclagem, tanto nos encontros legais e técnicos da Convenção quanto nas próprias Conferências das Partes, é evidenciado pelo número de participações de grupos de empresas nestes encontros. Enquanto que nas negociações iniciais da Convenção da Basileia em 1989 não havia participação de grupos representantes da indústria da reciclagem, nas COP-3 e COP-4, o número de grupos defensores de diversos setores já passava de 10. Essa participação crescente estava claramente relacionada com os avanços das ONGs e de alguns países em fazer valer os seus interesses pela proibição da exportação de resíduos perigosos para os países menos desenvolvidos.

Após a adoção da emenda da proibição em 1995, o bloco industrial da reciclagem passou a se organizar e atuar de forma mais enérgica para reverter o quadro que ameaçava suas atividades. De acordo com CLAPP (2001), a estratégia usada pelo grupo para enfraquecer o Tratado, foi tentar convencer os países para não ratificar a emenda da proibição na Convenção e participar ativamente nas próximas Conferências das Partes e nos grupos de trabalhos legais e técnicos, nos quais as definições sobre os

¹²³ Entre as principais: *International Council on Metals and the Environment (ICME)*, *International Precious Metals Institute (IPMI)*, *Institute of Scrap Recycling Industries (ISRI)*.

¹²⁴ Para mais detalhes das atividades e dos dados sobre a reciclagem ver: <http://www.bir.org>

resíduos perigosos vinham sendo trabalhadas. De um modo geral, os representantes da indústria, procuravam assegurar que a definição de resíduos sob a Convenção excluísse os resíduos reciclados mais importantes economicamente, além de tentar expandir a lista de países no Anexo VII e os acordos do Artigo 11, que tratava dos acordos bilaterais entre países.

A seguir, selecionamos os principais argumentos utilizados pelos industriais contra a proibição da Basiléia¹²⁵:

- A primeira crítica é que sem uma definição precisa de resíduos perigosos, seria impossível implementar uma proibição justa do seu comércio entre os países ricos e pobres. O argumento baseia-se, principalmente, na idéia de que uma proibição poderia interromper o comércio de produtos reciclados que a indústria não considera como sendo perigosos ou mesmo como resíduos, mas sim recursos. Além disso, o problema das distintas definições adotadas pelos países e a falta de um consenso eram constantemente mencionados pelos grupos industriais.
- Um segundo argumento utilizado é que a proibição iria alcançar o resultado inverso do esperado, dada à sua lógica. A proibição não resultaria em um manejo dos resíduos da forma ambiental mais adequada, pois iria desencorajar a reciclagem e conseqüentemente implicar em maior uso de materiais virgens, o que segundo os industriais e defensores do livre comércio, causaria maiores danos ao meio ambiente. As economias dos países em desenvolvimento seriam as mais afetadas, pois para muitos desses países, a reciclagem de sucatas de metais, por exemplo, é muito mais barata do que a obtenção dos materiais brutos/primários. Havia ainda a confiança de que a proibição iria acarretar em um aumento no tráfico de resíduos perigosos.
- A implementação da proibição é vista ainda como uma ameaça ao sistema de livre comércio. Seguindo a lógica neoclássica, os grupos industriais acreditam fielmente que o crescimento econômico é imprescindível para se alcançar o desenvolvimento sustentável globalmente e que a proibição colocava em risco o livre comércio. Os setores mais incomodados com a intervenção nos valores considerados centrais do comércio, como foi o caso da *International Council on*

¹²⁵ Com base em: Alter (1997); Lipman (2001); Johnstone (1998); Clapp (2001)

Metals and the Environment (ICME), propuseram inclusive que uma disputa na Organização Mundial do Comércio deveria ser considerada.

- Havia também a crença de que a proibição da Basileia representava uma ameaça aos direitos de soberania dos países em desenvolvimento. O argumento – que chegou a ser usado pela própria delegação brasileira - era o de que a proibição negava o direito das empresas destes países de exercerem alguma vantagem comparativa, que elas poderiam obter com a reciclagem. Os grupos industriais não achavam justo impor aos países em desenvolvimento o que eles poderiam ou não fazer.
- Argumentava-se ainda que a proibição do comércio de reciclados fosse repercutir negativamente sobre os investimentos em tecnologias ambientalmente mais adequadas nos países em desenvolvimento e também sobre o emprego, que sofreria com o fechamento de operações de reciclagem.

A contrapartida do *lobby* industrial contra a proibição veio novamente através das ONGs ambientais. A estratégia inicial de pressionar pela adoção de uma proibição do comércio de resíduos perigosos entre ricos e pobres mudou de rumos após a aprovação das Decisões II/12 e III/1. Os grupos ambientais estavam mais focados agora em convencer os países a ratificar e implementar a emenda da proibição. Apesar de o *Greenpeace* ter sido até o momento a principal e muitas vezes a única organização não-governamental a lutar efetivamente a nível global pela proibição, logo foi reconhecido, inclusive pelos seus próprios membros, que outras organizações a nível nacional teriam de se juntar e formar uma coalizão mais ampla. A idéia era desenvolver uma agenda comum entre as diversas organizações e convergir para uma estratégia única no sentido de convencer os respectivos governos a ratificar a emenda da proibição (CLAPP, 2001).

O reconhecimento da importância em formar uma ampla rede baseada em ONGs locais para persuadir os seus governos a ratificar a emenda fez com que o coordenador internacional da campanha contra o comércio de tóxicos do *Greenpeace*, Jim Puckett, decidisse lançar um novo grupo, chamado de *Basel Action Network* (BAN).

Lançado em 1997, o BAN¹²⁶ adquiria o conhecimento técnico e político do *Greenpeace*, trabalhando em parceria com a organização para planejar sua estratégia. O que o diferenciava era o seu foco de atuação e a estratégia utilizada. Enquanto que o *Greenpeace* lutava pela adoção da emenda da proibição utilizando como estratégia a

¹²⁶ No início de 1999, o BAN já contava com 23 organizações membros em 15 países, tanto nos países mais desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.

demonstração dos inúmeros casos de tráfico de resíduos perigosos entre os países ricos e pobres, o BAN foca sua ação, principalmente, na campanha pela ratificação e implementação da emenda pelos países membros da Convenção. A estratégia a ser adotada, no entanto, era tarefa bem mais difícil, pois era preciso demonstrar aos países que embora a proibição não tivesse sido ratificada, ela já tinha cooperado para reduzir as exportações de resíduos tóxicos para os países mais pobres e havia prevenido uma crise ambiental ainda maior.

3.13 O Grupo Técnico de Trabalho da Basileia: 1995-1997

Com a missão de avançar nos temas que ficaram imprecisos durante a COP-3 em 1995, o Grupo Técnico de Trabalho - que era um corpo subsidiário da Convenção da Basileia – se reuniu durante quatro reuniões entre dezembro de 1995 e fevereiro de 1997. A sua mais importante tarefa era trabalhar por uma melhor definição de resíduos perigosos, para ser apresentada e adotada na próxima Conferência das Partes em 1998. De acordo com Puckett (1997), o fato da disputa pela proibição ter se deslocado para a arena da definição de resíduos perigosos, tem estreita ligação com o aumento da participação de delegados nos Grupos Técnicos de Trabalho com o desígnio de trabalhar pela sua elaboração. Enquanto que nessas reuniões anterior à COP-2 o número de delegados presentes girava em torno de 20 a 30, na reunião do Grupo Técnico em setembro de 1996, o número de delegados participantes já somava 159, sendo que 46 eram representantes de organizações industriais.

Como a agenda principal dos encontros focava na definição de resíduos perigosos, o Grupo Técnico de Trabalho concentrou seus esforços em desenvolver uma lista de resíduos, numeradas em A, B, C e D, de acordo com as características de risco e perigo. A lista A incluiria os resíduos perigosos proibidos de serem exportados dos países listados no Anexo VII para os países fora deste Anexo. A lista B incluiria os resíduos permitidos de serem comercializados entre esses grupos de países, a menos que o país importador, exportador ou país em trânsito, declarasse que estes fossem considerados como perigosos e a lista C iria incluir os resíduos cuja decisão sobre sua periculosidade ainda estava pendente. A lista D abarcava os resíduos que embora envolvessem alguma preocupação ambiental estavam fora do escopo da Convenção (OECD, 1998; PUCKETT, 1997).

A formação do grupo de trabalho técnico se tornou uma verdadeira arena de disputa entre os representantes da indústria da reciclagem e os grupos ambientais. As chances de influenciar nos rumos da Convenção nestes grupos trabalho, segundo Clapp (2001), eram bem maiores do que nos encontros da Conferência das Partes, pois algumas das informações técnicas e científicas que o grupo requeria para avançar no seu trabalho, só poderiam ser proporcionadas pelos industriais. Embora os representantes dos grupos ambientalistas tivessem atuado de forma ativa nas reuniões, procurando limitar a influência dos grupos industriais na definição dos problemas, estava claro que estes últimos, em número bem maior, tinham uma grande oportunidade de influenciar nas discussões sobre as definições dos resíduos perigosos. O principal objetivo da indústria global da reciclagem nestas reuniões era assegurar com que a lista B incluísse a maioria dos resíduos exportados, incluídos aqueles que apesar de não apresentarem características perigosas, continham substâncias tóxicas (classificados tanto na lista A como na B). Os industriais também pressionaram por um melhor esclarecimento sobre os acordos do Artigo 11 e sobre os procedimentos para que os países pudessem se juntar ao Anexo VII - o que na prática permitiria que estes países optassem por contornar a proibição.

A participação mais enérgica desse grupo veio através do *Bureau of International Recycling* (BIR), que trazia para a mesa de debates dados e pesquisas científicas com o intuito de comprovar que certas sucatas de metais e outros materiais secundários não seriam perigosos. Em resposta, os grupos ambientais procuravam a todo custo derrubar essas propostas, pressionando para que os resíduos classificados na lista A permanecessem na mesma. O debate foi marcado por discussões acirradas e troca de acusações entre os industriais e ambientalistas, mas apesar do contencioso, o Grupo Técnico conseguiu completar seu trabalho no começo de 1997. Para a maioria presente, o resultado do processo negociador apesar de difícil, foi considerado legítimo, com industriais e ambientalistas ganhando e perdendo em suas posições (CLAPP, 2001).

3.14 Quarta Conferência das Partes (COP-4), Malásia, 1998

Na ocasião da quarta Conferência das Partes em fevereiro de 1998, foram computadas novas ratificações da emenda da proibição, que haviam sido confirmadas durante o ano de 1997. Finlândia, Espanha, Suécia, Noruega, Inglaterra, Dinamarca,

Luxemburgo e a Comunidade Européia, começaram a dar corpo ao ainda pequeno grupo que se formava em favor da proibição. Na abertura da sessão Ministerial, o novo diretor do PNUMA, Klaus Toepfer, solicitou para que os países solucionassem as questões em aberto, para que os membros da Convenção pudessem o quanto antes iniciar o processo de ratificação da emenda (UNEP, 1998; BAN, 1998).

Os dois principais temas na agenda da COP-4, como já eram esperados, foram: (1) a inclusão, como Anexos da Convenção, das listas desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho Técnico sobre a classificação dos resíduos; (2) a questão das emendas propostas para a expansão da lista dos países incluídos no Anexo VII. Além destes dois temas principais, foram discutidas ainda questões referentes ao Artigo II, que trata dos acordos bilaterais entre países.

A questão da definição de “resíduos perigosos”, não se tornou em tema contencioso e a maioria dos países acabou optando pelo uso dos Anexos (KUMMER, 1998; BAN, 1998). Foram adotados legalmente dois novos anexos sobre a classificação dos resíduos, delineando quais resíduos seriam considerados perigosos ou não. O Anexo VIII, que representa a *lista A*, abrange os resíduos considerados perigosos pela Convenção e que, portanto, são proibidos de serem exportados pelo grupo de países da OCDE e UE para os outros países. O Anexo IX, que representa a *lista B*, exclui da proibição os resíduos que são considerados seguros de serem reciclados ou recuperados, enquanto que a *lista C*, constitui-se numa lista informal de resíduos aguardando futuras análises e classificação (UNEP, 1998).

Quadro 6 - Seleção dos principais resíduos perigosos e não-perigosos sob Convenção da Basileia. UNEP (1998)

Anexo	Status	Alguns exemplos
VIII	Caracterizados como perigosos sob o artigo 1(i)(a) da Convenção da Basileia	<ul style="list-style-type: none"> - Resíduos contendo metais e compostos com liga de arsênico, chumbo, mercúrio, telúrio, selênio, amianto, etc.. - Resíduos de baterias de chumbo, inteiras ou em partes - Certos resíduos elétricos e montagens eletrônicas - Cinzas de incineração de fios de cobre - Resíduos contendo elementos inorgânicos ou orgânicos que podem conter os metais proibidos - Solventes Halogenados ou não - Certos resíduos do serviço de saúde
IX	Não caracterizados como perigosos pela Convenção embora contenham materiais tóxicos	<ul style="list-style-type: none"> - Sucatas de ferro e aço - Resíduos de metais originários do derretimento e refinamento de metais - Cerâmica, plástico, papel e resíduos têxteis, catalisadores químicos não perigosos
Lista C	Lista informal de resíduos esperando classificação	<ul style="list-style-type: none"> - Resíduos de PVC - Canos revestidos de PVC - Resíduos de operações industriais

A classificação permitiu solucionar em parte, uma questão que há tempos vinha sendo objeto de disputa e crítica (principalmente pelos industriais), dado que não se sabia até então, o que exatamente a proibição estaria proibindo.

O quadro 6 representa apenas uma pequena fração da longa lista de resíduos cobertos pela Convenção¹²⁷. A complexidade na definição dos resíduos de acordo com o seu nível de risco e a insuficiência de análises científicas, fez com que a Conferência das Partes requisitasse ao Grupo de Trabalho Técnico o prolongamento do seu trabalho, para fornecer recomendações futuras para revisões ou ajustes com relação às listas A e B (UNEP, 1998; KUMMER, 1998). Na prática, esse requerimento deixava em aberto novas possibilidades para que os resíduos movessem de uma lista a outra ou ainda que novos resíduos fossem incluídos.

Apesar da importância atribuída à definição e classificação dos resíduos antes e durante a COP-4, o tema mais contencioso, no entanto, e que ameaçava a emenda da proibição, era a questão das emendas propostas para a inclusão de países ao Anexo VII (que reunia os países que não podiam exportar aos países em desenvolvimento) (KUMMER, 1998; BAN, 1998). As discussões sobre o tema se acirraram quando Israel, Mônaco e Eslovênia enviaram uma solicitação para serem incluídos na lista do Anexo VII¹²⁸. Como não havia regras ou procedimentos para lidar com esse tipo de solicitação, o tema dominou boa parte das discussões na Conferência¹²⁹.

De um lado, a maioria dos países africanos, a Liga Árabe, China, Cuba e Sri Lanka, apoiados pelas ONGs ambientais, argumentavam firmemente que a liberalização da permissão para se associar ao Anexo iria derrubar completamente a emenda, além do que não fazia sentido mudar uma resolução que nem sequer tinha entrado em vigor. Do outro lado, alguns países da OCDE e certos países em desenvolvimento como a África do Sul, Filipinas, Argentina e o Brasil, solicitavam o desenvolvimento de novos

¹²⁷ Para o detalhamento completo dos resíduos compreendidos pela Convenção ver: UNEP. *Report of the Fourth Meeting of the Conference of Parties to the Basel Convention*, UNEP/CHW.4/35, Kuching, Malaysia, March 18, 1998. A lista pode ser consultada também no *site* do BAN em: http://www.ban.org/issues_for_cop4/UNEP43.html

¹²⁸ Os três países se diziam desenvolvidos e embora não fizessem parte da OCDE, queriam ser tratados como tais sob a Convenção da Basileia. Mônaco justificou-se ainda que, similarmente à relação de Liechtenstein com a Suíça, o país também dividia união aduaneira com a França, o que validaria sua entrada no Anexo (KUMMER, 1998).

¹²⁹ Imediatamente à solicitação dos países para a expansão do anexo foi criado um grupo de trabalho para lidar com o assunto, a portas fechadas – fato que causou incômodo aos observadores, especialmente as ONGs internacionais que foram participar do encontro (BAN, 1998).

critérios para decidir quais países poderiam ser incluídos no Anexo VII ¹³⁰. A maioria destes países argumentava que o critério para se tornar membro do Anexo VII não era suficiente e adequado, pois desconsiderava uma significativa parcela de países não-membros da OCDE que poderiam ter ou que já têm as mesmas capacidades técnicas, legais e institucionais dos países da OCDE para lidar com os resíduos perigosos ¹³¹. Numa posição mais extrema, o Canadá defendia a posição de que qualquer país que desejasse fazer parte da lista deveria ser permitido ¹³² (BAN, 1998; CLAPP, 2001; KUMMER, 1998).

Depois de um acirrado debate sobre o assunto, as propostas do Canadá e do grupo formado por alguns países da OCDE e outros em desenvolvimento (no qual Brasil fazia parte) foram rejeitadas. A Conferência das Partes chegou a um acordo e decidiu não mudar a lista de países pertencentes ao Anexo VII até que a emenda entrasse em vigor e solicitou a extensão de análises sobre o tema através da decisão UNEP/CHW.4/CRP.13 ¹³³. A decisão representou uma importante conquista para os defensores da proibição, pois protegia assim a emenda de qualquer eventual tentativa de derrubá-la até que entrasse em vigor.

Com relação ao Artigo II, que trata dos acordos bilaterais entre países e que vinha sendo discutido previamente à COP-4, não houve avanços (UNEP, 1998). Como veremos a seguir, esse documento não foi concluído até o final da COP-5, o que agradou os ambientalistas de um lado e desapontou por outro lado os industriais, que defendiam que a não permissão de acordos do Artigo II sob a emenda da proibição era considerado inconsistente com as regras da OMC.

O resultado final da COP-4 pode ser considerado positivo em pelo menos dois aspectos principais. Primeiro, a adoção legal das listas A e B de resíduos perigosos nos Anexos da Convenção deu maior clareza com relação aos resíduos cobertos pela Convenção e desarmou um dos principais argumentos que vinham sendo utilizados pelos industriais nos últimos anos. Segundo, a decisão de não modificar a lista de países

¹³⁰ Essa posição já era defendida mesmo antes das deliberações do grupo de contato (*contact-groups*) por estes países. Entre os países mais industrializados que apoiaram essa proposta, destacam-se os Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e a Dinamarca.

¹³¹ Outro problema apontado ao definir o Anexo VII com base no critério dos países serem membros ou não-membros da OCDE, se refere à subjetividade da classificação e pelo qual a Conferência das Partes não tem controle. Ou seja, qualquer mudança na composição dos membros da OCDE pode se tornar um movimento diametralmente oposto ao objetivo da proibição (KUMMER, 1998).

¹³² Havia ainda outra proposta da União Européia que solicitava a inclusão excepcional de Mônaco no Anexo (BAN, 1998).

¹³³ A decisão final sobre o tema do Anexo VII encontra-se disponível em:
http://www.ban.org/issues_for_cop4/decision_annex_vii.html

pertencentes ao Anexo VII até que a emenda entrasse em vigor representou uma vitória importante para fortalecer a luta pela proibição.

3.15 Quinta Conferência das Partes (COP-5), Basiléia, 1999: 10 anos da Convenção

No ano da Quinta Conferência das Partes (COP-5), a Convenção celebrou seu décimo aniversário na própria cidade da Basiléia. O encontro realizado entre os dias 6 e 10 de dezembro, reuniu o maior número de representantes da indústria e de ONGs até então. Havia 450 participantes presentes e 115 membros da Convenção sendo representados. Alguns países expressaram de imediato a preocupação com relação à ratificação da emenda da proibição. Até essa data, foram registradas apenas dezessete ratificações (IISD, 1999; UNEP, 1999). Embora diversos países anunciassem que estavam no caminho para ratificá-la¹³⁴, estava claro que a trajetória seria um tanto longa até a confirmação das 62 assinaturas necessárias para a emenda entrar em vigor.

Em pronunciamento no Plenário da Conferência no dia 7 de dezembro, quando este foi aberto aos países para considerações sobre a implementação dos temas relativos à emenda da proibição, a delegação brasileira, apoiada por outros países, destacou que a carência de ratificações da emenda estava ligada à falta de critérios técnicos e científicos na definição dos países inclusos no Anexo VII (EU, OCDE, Liechtenstein) (BAN, 1999a; IISD, 1999). De acordo com os Relatórios e análises elaborados tanto pelo BAN como também pelo IISD¹³⁵ (*International Institute of Sustainable Development*) sobre a COP-5, o Brasil fez uma longa intervenção no Plenário na defesa deste argumento e chegou inclusive a declarar que a proibição era discriminatória aos países em desenvolvimento.

Ao lado da Índia, Filipinas, Israel e Eslovênia, o Brasil já era caracterizado como um dos principais países em desenvolvimento que regularmente vinham fazendo críticas com relação à emenda da proibição. Para os ambientalistas, a tentativa destes países de expandir o Anexo VII tinha como objetivo não declarado, na maioria das vezes, o

¹³⁴De acordo com as anotações do BAN (1999a), 18 países registraram durante o plenário que estavam em processo de ratificação da emenda. Entre eles a China, Argélia, Egito, El Salvador, Argentina, Paquistão, Congo, Benin e Venezuela.

¹³⁵A partir da COP-5, a IISD passou a elaborar Relatórios detalhados sobre os encontros da Convenção da Basiléia destacando os principais avanços, temas e resultados alcançados. A organização ganhou *status* de destaque e vem elaborando um importante trabalho de divulgação sobre os encontros da Basiléia de forma clara, objetiva e neutra.

aumento do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos, ao invés de diminuí-los como pretendia a Convenção (BAN, 1999a).

O Brasil também vinha sendo criticado pelos ambientalistas quanto à sua postura diante do envolvimento das ONGs nos seus assuntos internos e externos, tentando limitar e restringir a sua atuação. Durante um encontro técnico - *The 4th Open Ended Ad Hoc Meeting for the Implementation of the Basel Convention* - que havia sido realizado no mês de Junho de 1999, a delegação brasileira reagiu energicamente quando o representante do BAN pediu para que as ONGs tivessem o mesmo peso dos representantes industriais na participação das negociações - naquela ocasião sobre a minimização dos resíduos. O Brasil fez uma intervenção logo em seguida, argumentando que cabia apenas aos países decidirem se estes queriam ou não trabalhar em conjunto com as ONGs e que tal cobrança era uma afronta à sua soberania. Segundo o Relatório do BAN (1999c), em várias outras ocasiões durante o encontro, a delegação brasileira mostrou sua oposição com relação ao envolvimento das ONGs e tomou boa parte da reunião insistindo numa linguagem que distanciasse os países das ONGs. Vale lembrar que a mesma postura não foi tomada com relação à participação de representantes dos industriais, a exemplo de uma reunião do Grupo Técnico de Trabalho que tinha sido realizada anteriormente na África do Sul, no qual industriais compunham a delegação brasileira enquanto que as ONGs ambientais tinham sido excluídas da comitiva.

Apesar da preocupação quanto à ratificação da emenda da proibição e dos trabalhos intensivos que vinham sendo feitos sobre o tema, o foco do debate e das negociações na COP-5 tomou novas direções. Os temas sobre a inclusão de países não-pertencentes ao Anexo VII, os relacionados aos acordos do Artigo II e à definição e classificação dos resíduos também não tiveram muito peso durante a reunião (BAN, 1999a; CLAPP, 2001). Foi adotada apenas uma decisão na qual solicitava ao Grupo Técnico de Trabalho e ao Subgrupo de Especialistas Técnicos e Legais, para avançar nas orientações sobre os acordos do Artigo II e também para a elaboração de procedimentos provisórios para lidar com requerimentos para emendas nos Anexos VIII e IV, que tratam da classificação de resíduos (UNEP, 1999).

O principal tema na agenda do encontro foi o da adoção do Protocolo de Responsabilidade e Compensação. Os trabalhos sobre o tema já estavam em andamento desde 1993, quando se pretendia incluir o item no texto original da Convenção (BAN, 1999a; CLAPP, 2001). No entanto, não havia acordo entre os membros na época e ficou

decidido, através do Artigo 12 da Convenção, para que os membros continuassem o trabalho para desenvolver o protocolo o quanto antes (KRUEGER, 2001; KUMMER, 1998; CLAPP, 2001). Depois de seis anos de negociação, o “Protocolo de Responsabilidade e Compensação para Danos Resultantes dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Disposição” foi enfim adotado.

O seu objetivo principal é proporcionar regras para compensar os países vítimas de danos ambientais resultantes do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos (incluindo o tráfico ilegal) e determinar os países responsáveis que devem proporcionar a compensação. O protocolo se direciona aos países que carecem de fundos e tecnologias suficientes para enfrentar os problemas consequentes de acidentes de derramamentos e despejos ilegais e requer vinte ratificações para entrar em vigor (UNEP, 1999) ¹³⁶.

As negociações sobre o tema foram bastante acirradas, girando em torno da inclusão ou não de uma cláusula que permitiria a opção dos países de se ausentarem do protocolo e sobre a obrigatoriedade ou não de contribuições para o fundo de compensação proposto (BAN, 1999a). Ficou decidido que os países da OCDE poderiam optar em não participar do protocolo e que o fundo de compensação anexado seria voluntário ¹³⁷ (UNEP, 1999).

Os países em desenvolvimento, especialmente os países da África, que vinham fielmente apoiando o desenvolvimento do protocolo ficaram frustrados com o resultado final, alegando que o mecanismo financeiro era fraco, além de não proporcionar uma compensação adequada (KRUEGER, 2001). Argumentavam ainda que se os países mais ricos pudessem optar em não participar do protocolo, era bem improvável que eles contribuíssem para o fundo de compensação. As ONGS ambientais e outros analistas também condenavam o protocolo, argumentando que além de fraco ele era contra produtivo. As principais razões apontadas seguem abaixo (BAN, 1999a; BAN, 1999b; WIDAWSKI, 2008):

- Um dos argumentos contra o protocolo é que ele não é capaz de projetar a responsabilidade dos danos ao gerador dos resíduos, pois segundo as cláusulas previstas no seu texto, a responsabilidade do gerador termina assim que os

¹³⁶ O Protocolo se encontra disponível em: <http://www.basel.int/pub/protocol.html>

¹³⁷ Essa opção era possível desde que o país da OCDE em questão fosse membro de um acordo regional ou multilateral sob o Artigo II da Convenção da Basileia, que satisfaça os mesmos objetivos do protocolo (UNEP, 1999).

resíduos são transferidos ao exportador e ao responsável pela disposição. Sendo assim, além de não incentivar a redução dos resíduos, o mecanismo pode ainda encorajar as nações geradoras a exportarem seus resíduos, pois ao contratar uma companhia exportadora para notificar e exportar os seus resíduos, os geradores são aliviados dos custos de disposição interna e da responsabilidade pela disposição internacional, o que de fato prejudicaria um dos objetivos centrais da Convenção, de dispor os resíduos nas nações de origem, a menos que seja tecnologicamente inviável. Dessa forma, a idéia de afastar os geradores das responsabilidades, vai contra o Princípio do Poluidor Pagador e todos os princípios de prevenção e minimização dos resíduos.

- Outra crítica endereçada ao protocolo é de que ele garante apenas a cobertura sobre danos ocorridos durante o transporte e os processos iniciais de depósito, deixando de lado os danos ocorridos depois de sua disposição, que segundo os ambientalistas, são os mais frequentes. Essa “brecha”, segundo Widawsky (2008), não incentivaria os países industrializados a assegurarem a existência de instalações ambientalmente adequadas nas nações importadoras e, provavelmente, faria com que os custos de aplicação, de tratamento dos resíduos ou ainda de danos futuros ocasionais decorrentes de acidentes - como a contaminação de lençóis freáticos - recaíssem sobre as nações importadoras
- Há ainda a insatisfação quanto a um limite financeiro mínimo mais adequado para responsabilidade em caso de danos.

O interessante é que as críticas não se restringiram às dos países em desenvolvimento e das ONGs ambientais, mas também de países desenvolvidos que, assim como a Austrália, argumentavam sobre as deficiências do protocolo e o seu custo elevado. Já os industriais, reclamavam contra os tetos financeiros máximos estabelecidos pela responsabilidade em casos de danos (BAN, 1999a; KRUEGER, 2001).

Contudo, independente do resultado final alcançado, das fraquezas e inconsistências apontadas, havia ainda a confiança, por parte das ONGs ambientais, quanto à possibilidade de avançar em novos rumos para a efetividade e melhoria do protocolo (BAN, 1999b). Além disso, o Protocolo é o primeiro mecanismo em Acordos Ambientais Multilaterais a designar responsabilidade e proporcionar compensação para danos resultantes do comércio de resíduos perigosos, podendo assim, abrir precedentes para sua aplicação em outros acordos (KRUEGER, 2001; WIDAWSKY, 2008). Do

nosso ponto de vista, pode se tornar num importante instrumento caso sejam solucionadas as críticas mencionadas acima.

Uma novidade na agenda da COP-5 foi o tema a respeito do desmanche de navios obsoletos, apresentado pelo Greenpeace e o BAN. Embora os escândalos sobre os despejos de resíduos perigosos nos países em desenvolvimento tenham levado à adoção da Convenção da Basileia em 1989, a abordagem dos próprios navios obsoletos como resíduos perigosos, só foi apresentada à agenda da Convenção recentemente. A atividade de desmontar navios velhos que estão no fim de sua vida útil foi se tornando ao longo dos anos uma preocupação dos grupos ambientais. A principal razão é que, ao se desmontar as partes de um navio, geralmente para a recuperação de aço - mas também para reciclar máquinas, equipamentos elétricos, válvulas, bombas - os trabalhadores invariavelmente se deparam com componentes altamente tóxicos como o amianto, PCBs, metais como o mercúrio, chumbo e gases explosivos. As implicações sobre o meio ambiente e a saúde dos trabalhadores é objeto de apreensão dos ambientalistas, pois na maioria das vezes, essas atividades são realizadas em países pobres, onde não são tomadas as medidas necessárias de segurança e de prevenção de danos ambientais. Na última década, as principais vítimas dessa atividade têm sido a Turquia, Índia, Bangladesh, Paquistão e também a China¹³⁸ (BAN, 1999d; GREENPEACE, 2006).

Devido à pressão das ONGs ambientais, o assunto já tinha sido incorporado à agenda do Grupo Técnico de Trabalho, realizado em abril de 1999. Ao ser apresentado na Conferência das Partes, o tema teve boa recepção, pois a maioria dos países aceitou que os navios destinados ao desmanche em outros países eram considerados resíduos sob a Convenção. Sendo assim reconhecidos e de acordo com as decisões II/12 e III/1, a exportação de navios destinados ao desmanche dos países no Anexo VII para os países em desenvolvimento estaria proibida. No entanto, o problema não era tão simples assim de ser tratado. Novamente, existiam escapatórias legais, nas quais era possível contornar as cláusulas da Convenção. O caso mais simples era quando um país pertencente ao Anexo VII vendia um velho navio para um país em desenvolvimento não-pertencente ao Anexo, sem que essa transação fosse classificada como “destinada ao desmanche”. Uma vez pertencente ao país importador, a operação poderia legalmente ser realizada. De

¹³⁸ Para maiores informações sobre como e onde os navios são desmanchados assim como os problemas decorrentes da atividade ver: <http://www.greenpeaceweb.org/shipbreak/whereare.asp>. Ver também sobre o trabalho de crianças na indústria de reciclagens de navios em: <http://www.fidh.org/IMG/pdf/bgukreport.pdf>

fato, tanto o *Greenpeace* como o BAN relataram inúmeros casos no qual esse tipo de atividade foi identificado. A decisão final do encontro solicitou para que o Grupo Técnico de Trabalho, em cooperação com a Organização Marítima Internacional, preparasse um guia com orientações a respeito do manejo ambientalmente adequado no desmanche de navios, assim como discutir os seus aspectos legais sob a Convenção da Basileia, a ser apresentado na próxima Conferência das Partes em 2002 (BAN, 1999a).



Foto 2 – Desmanche de Navios em Bangladesh. Fonte: Greenpeace 2006b)



Foto 3 – Campo de desmanche de Navios em Bangladesh. Fonte: Greenpeace (2006b)

Por fim, o tema considerado como sendo o mais importante da decisão final do encontro e que marcava os novos rumos da Convenção a partir daquela data, foi o da “Declaração sobre o Manejo Ambientalmente Adequado dos Resíduos Perigosos” (KRUEGER, 2001; CLAPP, 2001). A Declaração estabelece as prioridades para a próxima década enfatizando, principalmente, a importância da minimização da produção de resíduos e a capacitação técnica para o manejo ambientalmente adequado dos resíduos destinados à reciclagem, recuperação e disposição. De uma forma resumida, os principais pontos acordados no texto são (UNEP, 1999):

- A promoção e o uso de tecnologias limpas na produção.
- A prevenção e minimização da produção de resíduos perigosos, assim como a contínua redução do seu transporte transfronteiriço.
- Melhoria na capacitação técnica e institucional e também no desenvolvimento e transferência de tecnologias ambientalmente mais adequadas, principalmente nos países em desenvolvimento.
- Prevenção e monitoramento do tráfico ilegal.
- Contínuo desenvolvimento de centros regionais para treinamento e transferência de tecnologias.
- Ampliação da cooperação entre países, organizações internacionais, indústria, ONGs e acadêmicos.

A partir dessas resoluções, a Convenção expande o seu foco de atuação e direciona novos rumos para a próxima década. Do enfoque no movimento transfronteiriço dos resíduos perigosos, a Convenção passaria agora a atuar também no manejo dos resíduos nos países em direção a uma produção global mais limpa.

3.16 Sexta Conferência das Partes (COP-6), Genebra, 2002

A sexta Conferência das Partes realizada em Genebra entre os dias 9 e 14 de dezembro de 2002, reafirmou a importância dos objetivos da Convenção e tomou uma série de medidas com o intuito de acelerar as ações concretas para a sua implementação. Os delegados presentes concordaram em lançar um programa de parceria com organizações não-governamentais, indústria e empresas e firmaram uma iniciativa com as maiores companhias de celulares do mundo, para tratar do manejo ambientalmente adequado de celulares obsoletos. Foi aprovado um conjunto de decisões relacionado a

arranjos institucionais e financeiros¹³⁹ e acordado alguns elementos de orientação para detectar, prevenir e controlar o tráfico ilegal de resíduos perigosos, assim como guias técnicos para o manejo ambientalmente adequado de resíduos do serviço de saúde, de baterias de chumbo, plásticos, poluentes orgânicos persistentes e do desmanche de navios¹⁴⁰ (IISD, 2002; UNEP, 2002).

Os delegados também chegaram a um acordo sobre um Plano Estratégico para a implementação da Convenção, reafirmando as visões contidas na Declaração da Basileia sobre o Manejo Ambientalmente Adequado adotada na COP-5. Foi adotado um “mecanismo de cumprimento” para examinar e auxiliar na implementação da Convenção e um acordo que estabelece legalmente os “Centros Regionais da Convenção da Basileia para Treinamento e Transferência de Tecnologia”, com o objetivo de facilitar a implementação do conjunto de medidas da Convenção através da capacitação, educação pública, coleta de dados, relatórios, promoção do manejo ambientalmente adequado dos resíduos e da transferência de tecnologias de produção limpa¹⁴¹. Por fim, os delegados da COP-6 concordaram em promover uma maior cooperação entre o Secretariado da Convenção e outras organizações e secretariados envolvidos com o manejo de químicos (IISD, 2002; UNEP, 2002).

O processo de ratificação da emenda da proibição seguiu de forma regular desde a COP-5, com um pequeno aumento durante o ano de 2002, quando foram registradas oito confirmações. A tabela 12 ilustra o progresso que vinha sendo alcançado.

Tabela 9 – Evolução das ratificações da emenda da proibição, 2002

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ratificações	0	1	7	4	5	5	5	8

¹³⁹ Os países-membros decidiram fundir os Grupos de Trabalho Técnico e Legal em um único Grupo de Trabalho, responsável pelos trabalhos/informações técnicas e legais. Decidiram também aumentar a participação no Grupo de trabalho técnico, através do fornecimento de serviços de interpretação e tradução nos encontros - atendendo a uma antiga reivindicação dos países em desenvolvimento. Vários delegados acreditavam que os novos arranjos iriam contribuir para a melhoria no processo decisório e na capacitação para acelerar a implementação da Convenção, tanto nos países mais desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Na decisão sobre o orçamento, os delegados decidiram manter os gastos do mesmo nível orçamentário da COP-5 (IISD, 2002).

¹⁴⁰ O acesso a todos estes documentos está disponível em: <http://www.basel.int/meetings/frsetmain.php>

¹⁴¹ Vários países apoiaram o estabelecimento legal dos Centros Regionais, que foram instalados em diferentes partes da América Latina, África, Ásia e Leste Europeu. A maioria dos países em desenvolvimento apontava, no entanto, as restrições financeiras e a falta de capacitação como um dos principais entraves para a efetividade destes Centros e solicitaram um fundo estável para fortalecê-los (IISD, 2002).

O fator mais relevante com relação a essa evolução, é que o número de ratificações vinha se tornando mais expressivo justamente entre os países pelos quais a emenda da proibição se aplica, ou seja, ao grupo de países da OCDE. Dos 39 países pertencentes à OCDE, 19 já tinham ratificado ou implementado a emenda em virtude de serem membros da União Européia ou da Área Econômica Européia¹⁴². Segundo as análises do BAN (2003), dos 10 países restantes, 8 estariam respeitando a proibição (não exportando resíduos para os países não-membros da OCDE) e dois países, Estados Unidos e o Canadá, ainda desafiavam a proibição¹⁴³.

Um dos principais temas da agenda da COP-6 foi o da “parceria”. Seguindo as recentes idéias surgidas na Conferencia Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo (2002) sobre “parcerias”, a COP-6 adotou o conceito e lançou uma iniciativa em parceria com as maiores companhias de telefone celulares para tratar do manejo ambientalmente adequado dos celulares obsoletos. A iniciativa envolve a Convenção da Basiléia, PNUMA, Governo da Suíça e alguns dos maiores fabricantes de telefones celulares do mundo como a Panasonic, Mitsubishi, Motorola, NEC, Nokia, Philips, Samsung, Siemens e Sony Ericsson (IISD, 2002).

O tema dos resíduos eletrônicos teve um lugar de destaque pela primeira vez nas COPs. Graças a uma detalhada e persuasiva investigação da *Basel Action Network* com a *Silicon Valley Toxics Coalition* (SVTC) e outras ONGs ao redor do mundo, sobre a exportação de resíduos eletrônicos despejados na Ásia por países como o Canadá e Estados Unidos, o tema teve uma boa recepção durante o encontro e atendeu a uma demanda que vinha se fortalecendo há algum tempo (BAN, 2003).

O lixo eletrônico (e-lixo ou *e-waste*) como passou a ser chamado, vem se tornando ao longo dos últimos anos em um dos problemas mais graves e preocupantes a ser enfrentado pela Convenção da Basiléia. O termo é usado para caracterizar todos os equipamentos eletroeletrônicos obsoletos, tais como telefones celulares, computadores, televisores, máquinas copiadoras, *laptops*, tocadores de DVDs, vídeo games, equipamentos de som, vídeo câmeras, entre outros.

Composto de centenas de substâncias, sendo que grande parte dessas são tóxicas aos seres humanos e ao meio ambiente, o lixo eletroeletrônico geralmente contém zinco,

¹⁴² Os 19 países que tinham ratificado ou implementado a emenda eram: Áustria, Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Reino Unido, Eslováquia e Suíça.

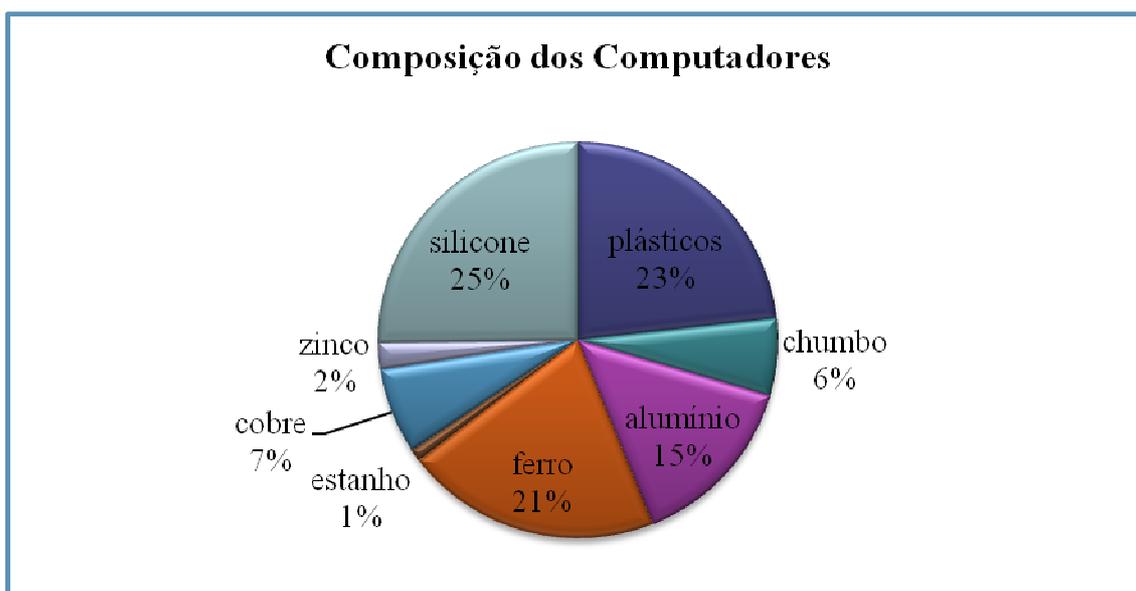
¹⁴³ Os países que segundo o BAN (2003) estariam respeitando a emenda eram: Austrália, Hungria, Japão, México, Nova Zelândia, Polônia, Coréia do Sul e Turquia.

chumbo, cromo, prata, estanho e cobre nas placas de circuito integrado de computadores, nos tubos de CRT e nas baterias; arsênico nos *microships*; cromo, usado como anti-corrosivo; mercúrio nas TVs de tela plana e baterias; PCBs em alguns capacitores e transformadores; cobre nos circuitos elétricos; chumbo nos raios catódicos, entre diversos outros (BAN, 2003; BAN; SVTC, 2002; UNEP, 2005).

Segundo os dados apresentados pela UNEP (2005), são produzidos anualmente no mundo entre 20 e 50 milhões de toneladas de lixo eletrônico. Um dos componentes mais significativos desse montante é o computador. Estima-se que apenas no ano de 2004, mais de 315 milhões de computadores se tornaram obsoletos no mundo. Só nos Estados Unidos, a UNEP avaliou em mais de 500 milhões o número de computadores que se tornaram obsoletos entre os anos de 1997 a 2007.

Para se ter uma idéia da magnitude do lixo produzido, calcula-se que a partir de 500 milhões de computadores, são gerados cerca de 3 milhões de toneladas de resíduos plásticos, 700 mil toneladas de chumbo, 1.300 toneladas de cádmio, 855 toneladas de cromo e 285 toneladas de mercúrio. O problema se torna ainda mais grave ao considerarmos a queda drástica no tempo de vida útil destes produtos na última década, principalmente nos países mais desenvolvidos. Nos Estados Unidos, a vida útil de um computador caiu de 4,5 anos em 1992 para 2 anos em 2005 (BAN; SVTC, 2002).

Figura 2 – Composição dos computadores



Fonte: Sodhi; Reimer (1999)

O caso dos telefones celulares também é bastante preocupante. Em 2004, mais de 1 bilhão de celulares estavam sendo usados no mundo todo. A previsão para o Japão é de que até 2010 sejam descartados mais de 650 milhões de celulares¹⁴⁴. Nos Estados Unidos, o número de pessoas que adquiriram celulares saltou de 340.000 em 1985 para mais de 128 milhões em 2001 (BAN, 2004). Dados atualizados contabilizam cerca de 350.000 celulares e 130.000 computadores descartados a cada dia nos Estados Unidos, fazendo com que os resíduos eletrônicos figurem como a fração de lixo que mais cresce no país¹⁴⁵.

Na Europa, a produção de equipamentos eletroeletrônicos é um dos setores que mais cresce. Na China, entre 1993 e 2000, o número de usuários de computadores cresceu 1052%. Os chineses descartam entre 200 e 300 milhões de celulares todos os anos. Na Índia, nesse mesmo período, o número de usuários de computadores teve um aumento de 604% (BABU; PARANDE; BASHA, 2007). No Brasil, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) calculou um crescimento de 18% na produção de telefones celulares em 2008, com 78 milhões de unidades produzidas¹⁴⁶.

Uma preocupação recente entre os ambientalistas é com a expectativa de que milhões de televisores analógicos se tornem obsoletos e sejam descartados em massa com a conversão de sinais para o uso de televisores digitais. O processo de conversão, que está programado para ser adotado nacionalmente em junho deste ano nos Estados Unidos, sinaliza para uma tendência de expansão mundial. O Brasil é um dos países que vem progressivamente trabalhando para a sua implementação nacional, sendo que o uso de televisores digitais já é uma realidade para uma pequena parcela da sociedade brasileira. O temor dos ambientalistas é quanto à expectativa de uma verdadeira enxurrada de televisores obsoletos sendo descartados e exportados para os países mais pobres, agravando ainda mais o problema do fluxo internacional de comércio de lixo eletroeletrônico.

De acordo com a *International Association of Electronics Recyclers*, aproximadamente 3 bilhões de peças de eletrônicos serão descartados em 2010. Em geral, os eletrônicos de alta tecnologia constituem-se a parcela de lixo que mais cresce

¹⁴⁴ De acordo com o BAN (2004), os consumidores trocam tipicamente os celulares nos países mais industrializados em média, a cada 18 meses.

¹⁴⁵ Dados divulgados em artigo pela revista TIME e publicados em Janeiro de 2009 pela *Basel Action Network*. Disponível em: http://www.ban.org/BAN_NEWS/2009/090108_ewaste_not.html

¹⁴⁶ Para o acesso a esses dados consultar o site da Associação em: www.abinee.org.br

como proporção do lixo municipal tanto nos Estados Unidos como na Europa¹⁴⁷. Segundo a *Silicon Valley Toxics Coalition* (SVTC), 90% do lixo eletroeletrônico têm como destino final os aterros e depósitos, enquanto que os 10% restantes recebem tratamentos mistos na indústria da reciclagem¹⁴⁸. O agravante com relação a essa realidade é a confirmação das estimativas da *Basel Action Network* e da *Silicon Valley Toxics Coalition* pelo próprio Departamento de Comércio norte-americano, de que aproximadamente 80% do lixo eletroeletrônico coletado para a reciclagem nos Estados Unidos é exportado para outros países¹⁴⁹. Os principais receptores são Índia, China, Paquistão¹⁵⁰. No entanto, grandes remessas são enviadas também para outros países asiáticos mais pobres e alguns países africanos.

O principal problema com esse tipo de comércio é essencialmente o mesmo ao qual descrevemos em diversos casos ao longo deste capítulo. A grande maioria dos receptores dos lixos eletroeletrônicos, principalmente nos países pobres da Ásia e da África, constitui-se, invariavelmente, em pequenas empresas mal equipadas, muitas delas formadas pelos próprios membros de uma mesma família, funcionando na ilegalidade, em fundos de quintais e dispendo de segurança mínima aos seus trabalhadores. Com pouca ou nenhuma capacitação técnica para lidar com os resíduos tóxicos e em alguns, casos utilizando-se de mão de obra infantil, essas “empresas” muitas vezes despejam os componentes que não podem mais ser reutilizados em terrenos baldios, proximidades de rios e lagos ou fazem o uso do método de incineração, considerado altamente tóxico e nocivo à saúde humana. O problema é ainda agravado, pois normalmente os contêineres com os eletroeletrônicos obsoletos para serem exportados, são preenchidos com uma quantidade extra de equipamentos e componentes danificados, sem nenhuma utilidade para os países receptores, contribuindo ainda mais para a pilhagem e o despejo impróprio (BAN; SVTC, 2002).

Embora as exportações do lixo eletroeletrônico sejam realizadas sob o rótulo da “reciclagem”, “reuso” ou “recuperação”, o que ocorre na maioria das vezes, são processos extremamente rudimentares de desmanche de peças, queima de materiais e derretimento de componentes para a retirada de alguns metais, que são comercializados nos mercados locais ou regionais. Apenas uma pequena porcentagem de todo material é

¹⁴⁷ Dados disponíveis em: http://www.ban.org/BAN_NEWS/2006/060410_where_computers_go.html

¹⁴⁸ Dados disponíveis em: http://www.ban.org/BAN_NEWS/2006/060410_where_computers_go.html

¹⁴⁹ http://www.ban.org/ban_news/2008/080917_brown_calls_for_national_ewaste_export_ban.html

¹⁵⁰ http://www.ban.org/Library/Editorials/051121_e-waste_problem.html

aproveitado, sendo que o resto é simplesmente disposto em aterros ou incinerado. As condições do mercado, as legislações brandas, a falta de controle e os baixos custos de mão-de-obra nos países mais pobres da Ásia e da África, tornam pouco atraentes as práticas de manejo ambientalmente adequado dos resíduos perigosos nos países mais industrializados. Mesmo nos Estados Unidos (principal exportador do *e-lixo*), que possuem tecnologia adequada para reciclar eletrônicos – a exemplo da *Florida's Creative Recycling Machine*, que é capaz de processar cerca de 68 milhões de quilos de e-lixo por ano - ainda é menos rentável tratar domesticamente do que exportar. O custo de um trabalhador da “reciclagem” ou da “recuperação” na China (maior receptora do e-lixo americano) chega a U\$1,50. Além disso, as leis ambientais nos países mais pobres da Ásia e da África têm pouco poder de cumprimento, sendo bastante comum o despejo criminoso de enormes quantidades de lixo tóxicos em campos abertos (BAN; SVTC, 2002)

Mais do que querer culpar os países mais pobres e seus cidadãos, que muitas vezes se deparam com a difícil escolha entre a pobreza extrema e o envenenamento pelo lixo tóxico, é preciso destacar a falta de ética e de comprometimento, principalmente dos Estados Unidos que, contrários a todos os princípios de justiça ambiental e de cooperação, facilitam ao invés de proibir a exportação dos lixos eletroeletrônicos para os países em desenvolvimento. A lei dos Estados Unidos permite a exportação de resíduos perigosos destinados à reciclagem e recuperação. Apesar da proibição da importação desses resíduos na China, por exemplo, e nos países Africanos, os americanos simplesmente se recusam a honrar os compromissos internacionais. Vale lembrar que o país não ratificou a Convenção da Basileia e vem se destacando ao lado do seu vizinho Canadá, como fiel opositor da emenda da proibição em nome da “eficiência econômica” e do livre mercado.



Foto 4 – “Disposição” e “tratamento” dos lixos tóxicos. De cima (esquerda) para baixo: despejo de lixos eletrônicos à beira de um rio em Lagos, Nigéria; processo de derretimento de componentes eletrônicos para a retirada de metais na China; processo de refino para extração de metais; despejo de e-lixo ao longo de um rio; aterro em Lagos Nigéria; e local de desmanche de lixo eletrônico em Guiyu, China. BAN; SVTC (2002)



Foto 5 - Mulheres selecionando peças de computadores e cabos. A seleção é feita de manhã e a queima do material é realizada durante a noite. As famílias vivem logo atrás do local. A queima desse material, que é concentrado em dioxinas, PVCs e outros elementos tóxicos, podem causar disfunções neurológicas e reprodutivas, supressão do sistema imunológico e câncer. Dezembro, 2001. Fonte: BAN



Foto 6 - Pilhas de placas de circuito integrado de computadores despejadas em um campo aberto para serem derretidas para extrair metais como o cromo, zinco, chumbo, estanho, cobre e prata. De acordo com a UNEP (2005), esses componentes figuram na lista dos mais perigosos, causando forte impacto ambiental e à saúde humana se incinerados ou despejados de forma inapropriada.

Outra novidade da COP-6 foi a criação do mecanismo para a promoção da implementação e cumprimento da Convenção, o chamado “Mecanismo de Cumprimento”. O mecanismo foi desenvolvido com a intenção de ser flexível, preventivo, não-obrigatório e orientado no sentido de auxiliar os países a implementarem as provisões da Convenção, através da identificação das dificuldades de cumprimento encontrada pelos países membros, principalmente as relacionadas ao tráfico ilegal, questões técnicas e financeiras, incluindo a transferência de tecnologia e capacitação. Foi criado um Comitê para administrar o mecanismo consistindo de 15 membros que refletia uma representação geográfica equitativa dos cinco grupos regionais da ONU¹⁵¹ (IISD, 2002; UNEP, 2002). Segundo Widawski (2008), o mecanismo parece promover a justiça ambiental na medida em que permite a qualquer país ou até mesmo o próprio Secretariado submeter ao Comitê um aviso de que algum membro não esteja cumprindo as obrigações. Além disso, possibilita a promoção de uma justiça distributiva ao oferecer a todas as nações, especialmente aos países menos desenvolvidos, conselhos sobre como ter acesso ao auxílio técnico e financeiro, transferência de tecnologia e capacitação.

Uma análise importante feita após a COP-6 pelo Relatório da *Basel Action Network* - que desde 1997 passou a acompanhar de perto a questão dos resíduos perigosos e os temas ligados à Convenção da Basileia - é sobre o impacto que a emenda da proibição teve no comércio internacional de resíduos perigosos, mesmo não tendo entrado em vigor. Com a exceção dos resíduos eletroeletrônicos e dos desmanches de navios, praticamente todos os esquemas típicos de comércio de resíduos verificados no final dos anos 80 e no início dos anos 90 acabaram. A emenda da proibição, embora não ratificada pela maioria dos países, estava sendo respeitada, com a notável exceção dos Estados Unidos e do Canadá, que continuavam pregando os mesmos discursos em nome da eficiência econômica, do livre comércio e do direito soberano em decidir sobre o destino dos seus resíduos.

3.17 Sétima Conferência das Partes (COP-7); Genebra, Outubro de 2004

Assim como nas duas últimas conferências das partes, os delegados presentes na COP-7 adotaram uma série de decisões com o intuito de expandir ou implementar a

¹⁵¹ O texto final sobre o “Mecanismo de Cumprimento” está disponível em: http://www.basel.int/meetings/cop/cop6/cop6_09e.pdf

Convenção. Foram adotadas decisões relacionadas aos Centros Regionais da Convenção, ao Programa de Parceria, aos arranjos institucionais e ao Protocolo de Responsabilidade e Compensação (IISD, 2004; UNEP, 2004).

Os delegados chegaram também a acordos sobre a definição de resíduos perigosos, suas características e um conjunto de guias técnicos para auxiliar as indústrias e os oficiais dos governos para o manejo ambientalmente adequado de alguns resíduos¹⁵².

Um dos temas de destaque da COP-7 foi o do desmanche de navios. Embora os membros da Convenção da Basiléia já tinham adotado um guia técnico para o manejo ambientalmente adequado do desmanche de navios na COP-6, a decisão manteve em aberto alguns aspectos legais na agenda, abrindo a possibilidade para que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Marítima Internacional (OMI) pudessem suplantam a Convenção da Basiléia, pois estas Organizações já tinham adotado guias sobre saúde e segurança no desmanche de navios e sobre a reciclagem (IISD, 2004).

Os delegados adotaram uma decisão sobre o manejo ambientalmente adequado do desmanche de navios, que confirma a inclusão do tema sob o escopo da Convenção da Basiléia. Apesar do reconhecimento do trabalho da Organização Marítima Internacional, a decisão confirma que os navios podem se tornar resíduos perigosos e requer aos países membros o cumprimento das suas obrigações sob a Convenção da Basiléia. Com relação ao abandono dos navios, a decisão final incita os países a providenciarem informações sobre o abandono de navios em terra ou em portos para o Secretariado, que deve encaminhá-las ao Grupo de Trabalho para a elaboração e promoção de ações sobre os casos (IISD, 2004; UNEP, 2004).

O principal tema da agenda da COP-7 foi a discussão sobre “Parcerias para Enfrentar o Desafio Global dos Resíduos”. Embora a Convenção tenha focado ao longo dos anos nas questões relativas ao movimento transfronteiriço de resíduos perigosos dos países mais desenvolvidos para os países em desenvolvimento, e na promoção do

¹⁵² A COP-7 adotou guias técnicos para o manejo ambientalmente adequado dos Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) e para a reciclagem e recuperação ambientalmente adequada de metais e seus componentes. Foi solicitada ainda, a conclusão dos guias técnicos sobre o manejo ambientalmente adequado de resíduos resultantes do tratamento da superfície de metais e plásticos. O texto final da COP-7 chegou a acordos também sobre padronização da classificação de resíduos, procedimentos para a importação de resíduos contidos no Anexo IX, implementação dos guias técnicos existentes, e um conjunto de decisões sobre o desmanche de navios obsoletos (IISD, 2004; UNEP, 2004).

manejo ambientalmente destes resíduos, a COP-7 presenciou uma mudança significativa nessa direção (IISD, 2004).

Uma das discussões centrais sobre o tema se concentrou na interpretação do conceito. Enquanto alguns países, como a Alemanha, Holanda e Suíça, entendiam que a minimização dos resíduos estava relacionada à diminuição no volume de resíduos perigosos destinados à disposição final, outro grupo de países interpretava o conceito como uma redução no volume total de resíduos gerados. Vários países, especialmente os países em desenvolvimento, enfatizaram a necessidade de direcionar o problema da geração dos resíduos perigosos na fonte dos países mais desenvolvidos e solicitaram a estes, para que adotassem medidas concretas e obrigatórias, como a implementação de métodos de produção limpa e a transferência de tecnologias limpas para outros membros. Japão e Suécia ressaltaram a responsabilidade das indústrias em minimizar a geração dos resíduos, enquanto que o grupo de países africanos e outros países em desenvolvimento destacaram a necessidade do financiamento, capacitação e fortalecimento dos Centros Regionais (IISD, 2004).

Ao final do encontro, as divergências quanto à interpretação do conceito de minimização dos resíduos perigosos permaneceram sem solução. A Declaração Ministerial enfatiza, no entanto, a necessidade urgente de enfrentar o desafio global dos resíduos perigosos e dos benefícios de alcançar os objetivos da Convenção da Basiléia. Reconhecendo o manejo ambientalmente adequado dos resíduos perigosos como parte de questões mais amplas, como proteção das águas, saneamento básico, manejo de resíduos sólidos e questões ligadas ao desenvolvimento social e econômico, a Declaração convoca os países a promoverem maiores esforços, principalmente no estabelecimento de parcerias, no fortalecimento dos Centros Regionais, mobilização de novos recursos e na identificação de métodos de produção limpos, que reduzam ou eliminem a geração de resíduos perigosos (IISD, 2004; UNEP, 2004).

3.18 Oitava Conferência das Partes (COP-8), Nairobi, 2006

A oitava conferência das partes (COP-8), realizada entre os dias 27 de novembro e 1 de dezembro de 2006 em Nairobi, no Quênia, foi aberta aos mais de 500 delegados tendo como pano de fundo a recente tragédia na Costa do Marfim, que tinha sido vítima, em agosto daquele ano, do despejo de 500 toneladas de resíduos altamente tóxicos, culminando com a morte de pelo menos sete pessoas e deixando ainda milhares com

problemas de saúde. Apesar do tema central da Conferência ter sido a “Criação de soluções inovadoras através da Convenção da Basileia, para o manejo ambientalmente adequado dos resíduos eletrônicos”, era inevitável que o acidente tivesse uma repercussão de destaque (IISD, 2006; UNEP, 2006).

A tragédia na Costa do Marfim elucidou as fragilidades da Convenção da Basileia em lidar com a complexidade das questões relativas aos resíduos perigosos. Embora o caso tenha envolvido indiretamente diversas nações, nenhuma delas admitiu formalmente a violação da Convenção, certamente pelo fato de que estavam cientes da magnitude dos custos necessários para “reparar” os prejuízos. O desastre provocou sérios danos à saúde humana de centenas de pessoas, contaminou o ar, os recursos aquáticos, o solo, e os alimentos produzidos na região. Repercutiu ainda sobre a economia e a sociedade local em razão da interrupção das atividades de pesca e agricultura, do fechamento de vários negócios devido à contaminação em massa de trabalhadores, do fechamento de escolas, emigração de pessoas e das ondas de protestos

153

De acordo com o estudo de Widawski (2008), o desastre da Costa do Marfim ajudou trazer à tona uma série de deficiências da Convenção ao qual se destacam: a insuficiência do Fundo de Confiança e do Fundo Técnico em lidar com as necessidades da Convenção; a incapacidade do Mecanismo de Consentimento Prévio de verificar de forma apurada o manejo ambientalmente adequado das instalações; a ineficácia dos Centros Regionais em transferir treinamento ou tecnologia aos países em desenvolvimento para lidar com desastres desse tipo; a incapacidade do Comitê de Cumprimento para monitorar de forma adequada o cumprimento das cláusulas previstas; e a falta do mecanismo de responsabilidade em caso de danos.

Uma das falhas mais evidentes, diz respeito à insuficiência de fundos que o Secretariado da Convenção dispõe. No começo de 2006, foi contabilizado a arrecadação de apenas U\$ 771,419 para o Fundo de Confiança, sendo que U\$ 6,938,177 que tinham sido prometidos pelos países membros nos últimos anos nunca foram pagos. Até agosto de 2006, o Fundo havia recebido o valor de U\$ 3,211,177 para ser usado no ano de 2006¹⁵⁴ e nos próximos anos, enquanto que o Fundo Técnico havia arrecadado apenas

¹⁵³ Mais informações sobre o acidente em: <http://www.afrika.no>; <http://www.ban.org> ; <http://www.greenpeace.org>

¹⁵⁴ Dados sobre as contribuições para o Fundo em 2006 disponíveis em: <http://www.basel.int/convention/contributions/bc-index2006.html>

U\$ 411,424¹⁵⁵. O Brasil havia prometido até 31 de março de 2006, doações acumuladas em U\$386,800, que não tinham sido pagas até então¹⁵⁶.

Mesmo se todo dinheiro prometido tivesse sido doado e se todos os fundos fossem direcionados para ajudar na descontaminação da Costa do Marfim, o valor do auxílio seria praticamente insignificante, se levarmos em conta que a Costa do Marfim já gastou cerca de U\$ 28,9 milhões no reparo dos danos e que somente a descontaminação do solo requer um valor estimado de U\$ 39, 4 milhões (WIDAWSKY, 2008).

Além da questão financeira e da fragilidade já apontada anteriormente do Mecanismo de Consentimento Prévio em proteger os países em desenvolvimento, o acidente da Costa do Marfim serviu também de exemplo, para ilustrar a ineficácia dos recentes criados Centros Regionais em transferir tecnologia e treinamento adequado para os países em desenvolvimento promoverem o manejo ambientalmente adequado dos resíduos perigosos nas instalações dos seus países, em prevenir acidentes e em responder a desastres ambientais. Segundo Widawsky (2008), isso se deve em grande parte pela ausência de um mecanismo eficaz para assegurar o financiamento dos Centros. Dos quatro Centros de Treinamento Regionais instalados no Continente Africano, nenhum deles, segundo a autora, foi capaz de treinar e capacitar os países para lidar com situações como a ocorrida na Costa do Marfim. Além disso, apesar destes Centros terem sido criados com o objetivo central de cooperar com a mobilização de meios humanos, materiais e financeiros para atender as necessidades urgentes dos países membros vítimas de incidentes ou acidentes, a única ajuda internacional, seguida logo após o desastre, foi uma contribuição monetária do Japão.

O acidente da Costa do Marfim também elucidou a incapacidade do Comitê de Cumprimento em proteger os países em desenvolvimento contra o transporte ambientalmente não-adequado de resíduos. Ao não ter sido assegurado os métodos de disposição ou recuperação ambientalmente adequados no país importador, a transferência dos resíduos tóxicos para a cidade de Abidjan contraria claramente um dos requisitos mais elementares da Convenção. Além disso, a corporação exportadora do

¹⁵⁵ *Basel Convention Trust Fund to Assist Developing Countries and other Countries in Need of Technical Assistance* (BD), Status of contributions as at 31 August 2006 (Expressed in US Dollars). Disponível em:

<http://www.basel.int/convention/contributions/bd0806.pdf>

¹⁵⁶ *Trust fund for the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal* (BC), Status of contributions as at 28 February 2005 (US American Dollars). Disponível em: <http://basel.int/convention/contributions/bc2005%20february%202005.pdf>

material tóxico era ligada não apenas à Holanda, mas também à Grécia, Reino Unido, Suíça, Panamá – todos eles membros da Convenção e que tinham como dever, sob o artigo 19, revelar ao Secretariado qualquer evidência de práticas de disposição impróprias.

Embora não se tenha a certeza, se estas nações tinham ou não o conhecimento desse movimento transfronteiriço inseguro de resíduos, eles tinham o dever, todavia, de submeter temas de não-cumprimento em potencial para o Comitê de Cumprimento, para que este pudesse auxiliá-los a evitar incidentes como os da Costa do Marfim. Até o último encontro do Comitê realizado antes da COP-8, não havia nenhuma submissão do Secretariado ou de membros da Convenção. O Comitê ressaltou nessa reunião, que sua habilidade de avaliar o cumprimento estava comprometida pela falta de submissões nacionais ao Secretariado e lembrou ainda que a porcentagem de membros que vinham relatando seus dados sobre a geração de resíduos perigosos passou de 64% em 1993 para apenas 27% em 2000¹⁵⁷ (WIDAWSKY, 2008).

Mais do que servir de exemplo para ilustrar a ineficácia de alguns dos principais mecanismos da Convenção da Basileia, o acidente da Costa do Marfim despertou o mundo e serviu para revigorar os esforços na luta pela ratificação da proibição da Basileia (IISD, 2006; BAN, 2006). O grupo de países conhecido pela oposição categórica à proibição estava reduzido à apenas Estados Unidos (que não tinha sequer ratificado a Convenção), Canadá, Japão, Austrália e Nova Zelândia. Até mesmo a Coreia do Sul, que vinha sendo fiel opositor à proibição recuou sua posição. O Japão isolava-se como a nação mais empenhada na luta pela legalidade da exportação de resíduos perigosos para os países em desenvolvimento, pronunciando-se totalmente contra a proibição. Devido ao fato de se constituir numa ilha-nação que carece de recursos, o país argumentava que uma “sociedade de reciclagem” era necessária para sua existência, e que a exportação de resíduos perigosos aos seus países vizinhos era extremamente vital para sua economia. Do outro lado, os defensores da proibição formavam um bloco cada vez mais amplo, contando com o apoio da União Européia, Grupo Africano e Árabe, países da América Latina, vários países do Leste Europeu, China e alguns países da Ásia (BAN, 2006).

¹⁵⁷ Através dos resultados de um questionário que havia sido distribuído aos membros pelo Comitê de Cumprimento, para saber sobre as barreiras encontradas por estes países para a elaboração dos relatórios nacionais, foi averiguado que os principais obstáculos eram conseqüentes, em grande parte, pela falta de capacidade de alguns membros de fazê-los, pela carência de inventários, pessoal limitado e falta de treinamento para coletar dados e restrições financeiras (WIDAWSKY, 2008).

A questão da ratificação da proibição, no entanto, estava vinculada a outra discussão que vinha ganhando corpo à medida que o número de ratificações da emenda avançava. O parágrafo 5 do artigo 17 do texto da Convenção, que versa sobre o número de ratificações necessárias para que a emenda da proibição entre em vigor, se tornou forte motivo de controvérsia e de interpretações ambíguas. Segundo a interpretação que prevalecia até então, os três quartos de membros necessários para que a emenda entrasse em vigor, deveriam incidir sobre o número de signatários da emenda na COP-3. A partir dessa interpretação, seriam necessárias 62 ratificações dos membros que a adotaram na COP-3. No entanto, países como o Japão, Canadá, Nova Zelândia e Austrália, insistiam num número maior de ratificações, defendendo que a única opção legal seria através da ratificação de três quartos dos membros correntes (168 em 2006) - o que exigiria a ratificação de 126 nações, algo que certamente levaria muito tempo. Existia ainda um amplo grupo que pressionava pela entrada em vigor imediata da emenda da proibição, afirmando que ao serem alcançadas as 62 ratificações – independente se os países que a ratificaram estavam presentes ou não na COP-3 – a emenda deveria entrar em vigor imediatamente. Sob essa interpretação, a proibição já estaria em vigor, pois ao final da COP-8 já haviam 63 ratificações registradas (IISD, 2006; BAN, 2006).

A COP-8 não alcançou nenhum resultado concreto sobre a questão, solicitando apenas para que o tema fosse encaminhado ao Grupo de Trabalho para ser discutido e levado à próxima conferência das partes.

Apesar da repercussão do acidente da Costa do Marfim e dos embates sobre a emenda da proibição, o tema principal da COP-8, no entanto, foi a “Criação de soluções inovadoras através da Convenção da Basileia para o manejo ambientalmente adequado dos resíduos eletrônicos”. Foi realizado um Fórum Global a nível Ministerial para tratar do tema, presidido pelo Diretor Executivo do PNUMA. Durante o Fórum, os delegados debateram sobre a gravidade dos problemas resultantes do tráfico internacional do e-lixo, com o intuito de propor soluções a adotar medidas para frear a geração de resíduos tóxicos nos países mais desenvolvidos e eliminar progressivamente as substâncias tóxicas nos componentes eletroeletrônicos.

A Declaração de Nairobi (documento resultante do Fórum) adotada ao final da COP-8 reconhece a importância da minimização da geração dos resíduos eletrônicos e da redução do seu movimento transfronteiriço, da necessidade do engajamento dos países e empresas em projetos “verdes” - com tecnologias mais limpas e livres de substâncias tóxicas - e da extensão da responsabilidade do produtor sobre o ciclo de

vida dos produtos eletroeletrônicos. A decisão convoca os países para melhorar o controle sobre o gerenciamento dos resíduos, através do estabelecimento de políticas nacionais mais vigorosas e de legislações mais rígidas, com poder de cumprimento, e incita os países a se engajarem na luta contra o tráfico ilegal de resíduos eletroeletrônicos (BAN, 2006; IISD, 2006).

Embora a decisão final não tenha estabelecido compromissos ou metas de redução da quantidade do e-lixo produzido na fonte ou medidas mais rigorosas com força legal, o resultado final foi recebido de forma positiva pela grande maioria dos delegados presentes, com a exceção do Japão e principalmente dos Estados Unidos - que numa surpreendente declaração negativa após a adoção da decisão, afirmou através do seu representante David Brown, que o seu país lastimava que a Declaração não se pautasse na confiança nos mercados globais, dizendo ainda que a solução da eliminação dos componentes tóxicos nos aparelhos ao invés da sua redução era irrealista. Do outro lado extremo, a *Basel Action Network* - reconhecidamente a principal organização responsável por trazer o tema do e-lixo à mesa de negociações - declarou satisfação ao ver que a grande maioria dos países do mundo, com a exceção dos Estados Unidos e Japão, entenderam a necessidade fundamental de eliminar os componentes tóxicos usados nos eletroeletrônicos através da responsabilidade dos produtores e de conter a exportação dos resíduos tóxicos para os países mais pobres (BAN, 2006).

Os resultados da crescente pressão das organizações ambientalistas com relação à questão do e-lixo já vinha surtindo algum efeito ao longo dos últimos anos. Tanto o *Greenpeace International* como o *Basel Action Network* vem promovendo uma forte campanha através dos seus *sites* e outros meios de comunicação contra as corporações de eletrônicos “campeãs” no uso substâncias tóxicas em seus produtos e nos seus processos produtivos. A ampla repercussão e participação pública da sociedade contra estas corporações - através de abaixo assinados e cartas de manifestação - fez com que algumas das maiores delas se comprometessem a reduzir gradativamente o uso das substâncias mais tóxicas em seus produtos eletrônicos. Em 2004, após ter o seu nome em destaque na lista vermelha do *Greenpeace*, a *Samsung* anunciou que planejava reduzir, por etapas, o uso das substâncias mais tóxicas nos seus produtos. Em abril de 2005, foi a vez da *Sony Ericsson*, anunciar que eliminaria gradativamente o uso de

químicos tóxicos nos seus produtos. Logo em seguida, Motorola e LG também anunciaram metas de comprometimento ¹⁵⁸.

Outra novidade recente foi o anúncio, em setembro de 2007, da *Sony Eletronics*, em parceria com a *Waste Management Recycle America*, do lançamento de um programa nacional de coleta e reciclagem gratuita de televisores obsoletos (assim como qualquer outro produto com a sua marca), garantindo ainda que seus recicladores associados cumpram um conjunto de normas padronizadas de reciclagem, incluindo a proibição da exportação dos resíduos tóxicos aos países em desenvolvimento. Foi o primeiro programa nacional desse tipo.

O programa abriu um precedente expressivo no país e, em agosto de 2008, a *LG Eletronics* também lançou um programa similar com seus produtos, utilizando-se dos mesmos locais de depósito da Sony para a coleta dos seus produtos. No final de agosto do mesmo ano, a *Samsung* – a maior vendedora de TVs do mundo – anunciou que iria lançar também um programa de coleta, e no dia 23 de abril de 2009, data de celebração do Dia da Terra, a Sony lançou o *GreenFill Recycling Service* – o primeiro programa nacional que oferece caixas de depósitos nas próprias lojas autorizadas (em mais de 270 localidades), para receber eletrônicos obsoletos de pequeno porte – como câmeras, *laptops*, celulares, vídeo games e aparelhos de som portáteis – tanto da sua marca (feita de forma gratuita) como também de outras marcas (sob a cobrança de uma pequena taxa) ¹⁵⁹.

Por fim, em matéria de cooperação internacional e sinergias, a COP-8 adotou um esboço de decisão sobre a cooperação e sinergias entre as Convenções da Basiléia, de Rotterdam e Estocolmo, no qual estabelece um grupo de trabalho conjunto para elaborar recomendações para as COPs das três Convenções, solicitando ainda ao Secretariado da Basiléia para fortalecer a coordenação entre os três Secretariados das Convenções. (UNEP, 2006)

3.19 Nona Conferência das Partes (COP-9), Bali, 2008

A nona Conferência das Partes (COP-9), realizada entre os dias 23 e 27 de junho de 2008 em Bali, na Indonésia, contou com a presença de mais de 500 participantes representando governos, agências da ONU, organizações intergovernamentais e não-

¹⁵⁸ A lista das principais conquistas ambientais em que o Greenpeace esteve diretamente envolvido está disponível no site da organização em: <http://www.greenpeace.org/international/about/victories>

¹⁵⁹ Para mais informações sobre as campanhas de coleta e reciclagem da Sony e de outras corporações ver: <http://www.takebackmytv.com/content/>

governamentais e setores privados. Durante a semana que se estendeu o encontro, os delegados discutiram e negociaram uma das mais extensas agendas até o presente. Foram adotadas mais de 30 decisões que haviam sido preparadas previamente pelo Grupo de Trabalho sobre temas como: orçamento e financiamento; aspectos legais; cooperação e coordenação; revisão das questões relativas aos Centros Regionais; Programa de Parceria; Plano Estratégico e assuntos técnicos (IISD, 2008; UNEP, 2008).

O principal evento durante o encontro foi o “Fórum Mundial sobre o Manejo de Resíduos para a Saúde e Sustentação Humana”, no qual Ministros e chefes das delegações se empenharam na discussão sobre os meios pelos quais a Convenção da Basileia pode contribuir para se alcançar objetivos mais amplos de saúde humana e meios de vida. Além do Fórum, os outros temas de destaque durante o encontro foram: a adoção das recomendações do Grupo de Trabalho Conjunto sobre cooperação e coordenação entre as Convenções da Basileia, de Rotterdam (POPs) e Estocolmo (PIC); a avaliação da efetividade da Convenção e o desenvolvimento de uma nova estratégia para além de 2010; e a interpretação do Artigo 17(5) sobre a entrada em vigor da emenda da proibição (IISD, 2008).

Uma das conquistas importantes da COP-9 foi a adoção da decisão sobre sinergias entre a Convenção da Basileia e as Convenções de Rotterdam e Estocolmo. Apesar da preocupação de alguns delegados, o tema foi bem recebido e não houver grandes contestações ¹⁶⁰. Segundo o Relatório da IISD (2008), vários participantes da COP-9 consideraram a decisão sobre o tema um dos resultados mais importantes do encontro. Ao afirmar a autonomia de cada Convenção, a decisão abrandou a preocupação de alguns países em desenvolvimento de que a criação de fortes vínculos entre as três Convenções enfraqueceria a Convenção da Basileia e faria com que os países perdessem confiança nela. Muitos delegados viam o acordo de forma positiva, pois previam que o aumento das sinergias entre as Convenções iria diminuir os custos e aumentar a eficiência das três Convenções.

Com relação à Declaração de Nairobi adotada na COP-8 sobre o manejo ambientalmente adequado dos resíduos eletroeletrônicos, a COP-9 tomou um conjunto de medidas para dar prosseguimento aos trabalhos anteriores. A decisão final adotou um plano de trabalho para o manejo ambientalmente adequado de resíduos

¹⁶⁰ A íntegra da decisão sobre cooperação e coordenação entre as Convenções da Basileia, Rotterdam e Estocolmo se encontra em: <http://www.basel.int/meetings/cop/cop9/docs/14e.pdf> e no texto do relatório final em: <http://www.basel.int/meetings/cop/cop9/docs/39e-rep.pdf>

eletroeletrônicos, incluindo um trabalho sobre Ação de Parcerias sobre Equipamentos de Computação, uma Iniciativa de Parceria sobre Telefones Celulares, guias técnicos para o movimento transfronteiriço de resíduos eletroeletrônicos e programas de atividades para o manejo ambientalmente adequado do e-lixo na Ásia-Pacífico, África e América do Sul (IISD, 2008; UNEP, 2008).

Nas discussões durante o “Fórum sobre o Manejo de Resíduos para a Saúde e a Sustentação Humana” os delegados enfatizaram; a importância dos Centros Regionais; a necessidade de recursos, apoio técnico e cumprimento das diretrizes; a importância das parcerias e do manejo ambientalmente adequado dos resíduos tóxicos, destacando que a melhoria no manejo requer o conhecimento, a preocupação e a crescente cooperação e coordenação; e a preocupação com a recente tendência do tráfico ilegal dos resíduos tóxicos, enfatizando a necessidade de melhorar o transporte de resíduos e os controles nas fronteiras (IISD, 2008).

Assim como nas outras Conferências das Partes, a questão financeira continuou a ser um tema espinhoso entre os delegados. Em praticamente todas as decisões tomadas na COP-9 havia menções ou requisições para que os membros se engajassem de forma mais ativa para resolver os problemas de financiamento e mobilização de recursos aos programas e medidas adotadas (IISD, 2008). A última planilha apresentada pelo Secretariado da Convenção da Basileia sobre as contribuições financeiras ao Fundo Técnico, em 31 de dezembro de 2008, contabilizou uma arrecadação total de apenas US\$ 1.979,527¹⁶¹.

Os delegados na COP-9 discutiram também os modos pelos quais os Centros deveriam ser financiados. Enquanto que grande parte dos doadores, majoritariamente os países da OCDE, defendia que os Centros deveriam buscar múltiplas fontes de financiamento fora do escopo da Convenção e se tornarem “auto-suficientes” no médio e longo prazo, os países em desenvolvimento insistiam sobre a necessidade de apoio aos Centros, principalmente através do incremento das contribuições ao Fundo de Cooperação Técnica (IISD, 2008).

A decisão final sobre o tema representou um comprometimento entre as duas visões, na qual os membros da COP-9 reconheceram sua importância na implementação da Convenção da Basileia, requerendo ao Secretariado para preparar uma estratégia para a sustentabilidade financeira dos Centros, que deve incluir a exploração do Fundo de

¹⁶¹ Dado disponível no *site* da Convenção:
<http://www.basel.int/convention/contributions/20081231bd.pdf>

Cooperação Técnica, sujeito à disponibilidade dos fundos. O fato de que a preparação da estratégia para a sustentabilidade financeira dos Centros estaria condicionada à disponibilidade dos fundos deixou muitos países em desenvolvimento insatisfeitos. De acordo com o Relatório da IISD (2008), alguns países ressaltaram que os Centros têm lutado ao longo dos anos para atrair fundos da Convenção sem, contudo, obter qualquer sucesso. Estes países se mostraram frustrados com a decisão por considerá-las insuficientes, uma vez que em nada garante o seu desenvolvimento.

Por fim, o tema da proibição da Basiléia foi mais uma vez levado ao Plenário. O apoio à proibição foi liderado pela União Européia e pelos países africanos, que se diziam incapazes de gerenciar o fluxo crescente de resíduos perigosos e esmagados pelas suas próprias pilhas de computadores e celulares usados (CASEY, 2008). O Ministro do Meio Ambiente da Indonésia, Rachmat Witoelar, que foi nomeado Presidente da COP-9, expressou na sua fala de abertura que a Convenção da Basiléia, depois de ter entrado em vigor há 16 anos, é um acordo ambiental maduro, mas o problema do movimento transfronteiriço ilegal dos resíduos tóxicos não mostrou sinais de diminuição (IISD, 2008). Do lado oposto, Japão, Estados Unidos, Canadá e Índia se opuseram firmemente à emenda da proibição, utilizando-se mais uma vez de todos os meios para dificultar o processo (BAN, 2008). Os Estados Unidos afirmaram que a proibição era injusta aos países em desenvolvimento que tinham instalado indústrias de reciclagem ambientalmente adequadas (CASEY, 2008).

A intransigência do pequeno, mas forte bloco opositor fez com que os delegados apenas chegassem a um acordo no qual se comprometeram em discutir o tema até a próxima Conferência das Partes. A sugestão do Presidente da COP-9 para a realização de sessões informais durante os próximos dois anos para discutir e avançar com a questão foi aceita pelos delegados e apesar do descontentamento do bloco em favor da proibição, havia a esperança ainda de que a iniciativa pudesse render algum resultado positivo. A Declaração final convoca os países a estabelecerem leis que proíbam a exportação dos resíduos tóxicos, assim como a União Européia o fez, com o intuito de alavancar o processo de ratificação para se chegar próximo aos objetivos da emenda da Proibição (IISD, 2008).

A questão sobre a interpretação do Artigo 17(5) que irá determinar quantas ratificações será necessária para que a emenda da proibição entre em vigor ficou mais uma vez sem uma solução. Alguns se manifestaram na defesa de que a decisão sobre o tema deveria ser tomada através do consenso enquanto que outros defendiam que a

única maneira de alcançar algum resultado seria através da decisão pela maioria dos votos. Depois de muito debate e da permanência dos impasses, os delegados concordaram apenas em adotar uma decisão que solicita futuras considerações sobre o tema. Entre as recomendações, destaca-se a requisição para resolver o contencioso de acordo com os princípios da lei internacional, incluindo o Artigo 31 da Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados

De acordo com a interpretação que defende que os três quartos de ratificações necessárias para que a emenda entre em vigor (62 ratificações) deve incidir sobre o **número** de signatários da emenda (82 membros) e não nos países que a assinaram, a emenda já estaria em vigor. O número atual de ratificações é de 64 países. Segundo a interpretação que veio sendo defendida ao longo dos anos de que os três quartos deveriam incidir sobre os países signatários da emenda, o número válido de ratificações é de 42 destacados em verde na tabela 7. De acordo com essa interpretação seriam necessárias ainda 20 ratificações para que a emenda entre em vigor. Por fim, a interpretação que apela para que os três quartos incidam sobre o número atual de membros (170) certamente está longe de ser alcançada e deve ser daqui para frente uma das principais batalhas do grupo dos países defensores da Proibição.

Quadro 7 - Os signatários da emenda da proibição e os países que a ratificaram

Países signatários da emenda da proibição que a ratificaram	Albânia, Alemanha *, Andorra, Áustria* , Barein, Bélgica * , Bolívia, Botsuana, Brunei, Bulgária *, Catar , Chipre * , Comunidade Européia * , Dinamarca * , Egito , Equador , Espanha * , Eslovênia *, Estônia * , Etiópia, Finlândia , França * , Gâmbia, Gana, Holanda * , Hungria * , Ilhas Maurício , Ilhas Cook, Indonésia , Itália * , Jordão , Kuait , Letônia * , Libéria, Lituânia, Liechtenstein * , Luxemburgo * , Macedônia, Malásia , Marrocos, Moldova, Montenegro, Nigéria , Noruega * , Omã , Panamá, Paraguai, Polônia * , Portugal * , Reino Unido * , República Eslovaca * , República Tcheca * , Romênia , Santa Lúcia , Sérvia, Sri Lanka , Síria , Suécia * , Suíça * , Tanzânia , Trinidad e Tobago , Tunísia, Turquia * , Uruguai
Países signatários da emenda que não a ratificaram	Antiga e Barbuda, África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália * , Brasil, Bahamas, Bangladesh, Canadá * , Chile, Costa do Marfim, Croácia, Cuba, El Salvador, Grécia * , Guatemala, Índia, Iran, Islândia * , Israel, Irlanda * , Japão * , Líbano, Malauí, México * , Namíbia, Nova Zelândia * , Paquistão, Peru, República da Coréia * , Rússia, Seicheles, Senegal, Vietnã, Zâmbia

- Países presentes na adoção da emenda da proibição que a ratificaram
- Países pertencentes ao Anexo VII que não ratificaram a emenda
- * Países pertencentes ao Anexo VII

Países presentes na data da adoção da emenda: 82

Número atual de ratificações 64 – válidos: 42

Número de países que adotaram a emenda, mas que não ratificaram: 37

4 Considerações finais

Fazendo jus às palavras proferidas pelo Ministro do Meio Ambiente da Indonésia, Rachmat Witoelar, na última Conferência das Partes, a Convenção da Basiléia, apesar de ter se tornado num acordo ambiental maduro, com uma estrutura regulatória complexa e dinâmica, não conseguiu ainda diminuir o movimento transfronteiriço ilegal dos resíduos perigosos, considerado um dos seus objetivos principais. Embora se deva reconhecer que a adoção da emenda da proibição da exportação dos resíduos perigosos dos países da OCDE para os países em desenvolvimento, mesmo sem ter entrado em vigor, teve impactos positivos - ao contribuir significativamente para o fim de grande parte dos esquemas típicos de comércio de resíduos perigosos verificados no final dos anos 80 e início dos anos 90 - o comércio internacional de lixo eletrônico, por exemplo, persiste como um dos grandes desafios globais nesse novo milênio.

Os lixo eletrônico constituem-se na fração de lixo que mais cresce no mundo. As taxas de disposição estão acelerando vertiginosamente, pois há uma saturação do mercado global de eletrônicos e o seu tempo de vida útil vem se tornando cada vez mais curto, de tal modo que a disposição de equipamentos obsoletos se eleva exponencialmente. O agravante com relação a essa realidade é a falta de responsabilidade dos principais geradores desse lixo, principalmente dos Estados Unidos, que persistem em exportá-los em grandes quantidades para países pobres da Ásia e da África.

Como se viu no decorrer das negociações da Convenção da Basiléia, os argumentos utilizados pelos grupos industriais, companhias de exportação e grandes potências econômicas - como os Estados Unidos, Canadá, Japão e Austrália - para justificar eticamente a exportação dos lixo eletrônico para os países em desenvolvimento foram essencialmente os mesmos defendidos para a exportação dos outros tipos de resíduos perigosos negociados sob a Convenção. Os opositores à proibição da exportação dos resíduos perigosos - em concordância com os ideais da corrente da Economia Ambiental Neoclássica - se amparam fielmente nas forças do

livre-mercado e na teoria das vantagens comparativas como meios capazes de promoverem a alocação mais eficiente, de alcançarem altos padrões de crescimento e desenvolvimento no mundo inteiro e, conseqüentemente, melhorarem a qualidade do meio ambiente.

Tal como foi exposto no capítulo 2, as restrições de comércio impostas em acordos multilaterais, como é o caso da Convenção da Basiléia, são vistas com ressalvas pelos economistas ambientais neoclássicos. Segundo sua doutrina, a degradação ambiental não é ocasionada pelo comércio internacional, mas pelas falhas de mercado e de política. Assim, as políticas ambientais domésticas, como os instrumentos econômicos, são vistas como as mais eficientes e menos custosas e devem ser priorizadas com relação às restrições comerciais.

Segundo os oponentes da emenda da proibição, o fluxo de comércio de resíduos perigosos é majoritariamente destinado à reciclagem e recuperação. A proibição da exportação afetaria significativamente a indústria da reciclagem, que conserva os recursos naturais, reduz a demanda por energia, minimiza a disposição de resíduos, remove os elementos tóxicos e ajuda no crescimento industrial dos países em desenvolvimento. Comprometeria ainda a obtenção de fontes de matérias-primas, extraídas de sucatas e resíduos de metais através da recuperação e reciclagem, ao invés da extração de fontes primárias de metais. Para muitos países em desenvolvimento, a reciclagem de alguns resíduos perigosos é uma opção bem mais barata do que a obtenção de materiais brutos.

A proibição iria repercutir negativamente também sobre os investimentos em tecnologias ambientalmente mais adequadas nos países em desenvolvimento e sobre o emprego, que sofreria com o fechamento das operações de reciclagem. Por fim, argumentava-se que a proibição da Basiléia constituía-se numa ameaça aos direitos de soberania dos países em desenvolvimento. Esta justificativa – que chegou a ser empregada pela própria delegação brasileira – pautava-se na noção de que a proibição negava o direito das empresas destes países de exercerem alguma vantagem comparativa que elas poderiam obter com a reciclagem. Alguns países e grupos industriais chegaram a declarar que eles não achavam justo impor aos países em desenvolvimento o que eles poderiam ou não fazer.

Levando em consideração estas afirmações, colocamos a seguinte questão à reflexão: se a reciclagem de resíduos perigosos gera rendas, empregos, insumos baratos e desenvolvimento tecnológico, porque então ela não é empreendida de forma plena

pelos próprios países desenvolvidos, que geram esses mesmos resíduos? Será, então, que deveríamos interpretar a crescente exportação dos resíduos perigosos aos países em desenvolvimento como uma política de auxílio ao desenvolvimento, conduzida voluntariamente por industriais filantrópicos dos países mais ricos?

Infelizmente, não é essa a lógica econômica da exportação dos resíduos perigosos. Um dos principais esforços dessa dissertação foi procurar demonstrar que os resíduos perigosos, abandonados ao livre-mercado, seguem o caminho econômico de menor resistência. Obedecendo a uma “lógica econômica impecável”, se movem para áreas com menor influência política e econômica sobre eles. Na ausência de restrições legais, são conduzidos para os locais nos quais os custos de disposição, tratamento, reciclagem, trabalho e o valor da terra são mais baixos, onde as legislações ambientais são mais brandas e onde não há oposição pública, geralmente devido à falta de informação quanto aos perigos envolvidos. À medida que surgem novos compromissos e regulações, o comércio vai se deslocando para canais desregulados, contornando os acordos e restrições adotadas, explorando brechas legais e ilegais e procurando sempre uma saída economicamente mais vantajosa.

Os produtores dos resíduos perigosos nos países mais industrializados procuram exportá-los a qualquer custo, pois ficam receosos com uma futura responsabilidade em potencial por danos resultantes do seu manejo impróprio e pela rigidez e vigor das regulações internas, que tornam os seus custos de disposição e tratamento bastante elevados. Portanto, a fluidez do comércio global e a existência dessas diferenças regulatórias e de custos são fatores determinantes para a “fuga” dos resíduos perigosos dos seus países de origem.

Alguns estudos de caso, como os de Alter (1997), Jonhstone (1998) e Strohm (2002) procuraram demonstrar que o comércio internacional de resíduos perigosos é importante para os países em desenvolvimento obterem metais extraídos através da reciclagem (a preços mais baratos que as matérias brutas). O que evidenciamos aqui, no entanto, é que uma visão estritamente econômica de curto prazo, que não leve em conta as prováveis ineficiências sócio-ambientais locais como propõem os economistas ecológicos - resultantes das diferenças entre países quanto ao grau de internalização dos seus custos ambientais e sociais - é uma visão que, do ponto de vista de um projeto político, ameaça não apenas o meio ambiente e a saúde da população dos países mais pobres, como também não estimula um modo de produção global mais limpo.

Apesar da possibilidade de que a reciclagem de resíduos perigosos seja feita de modo ambientalmente adequada em alguns países em desenvolvimento, boa parte dos países da África, Ásia e América Latina ainda estão distantes de alcançarem um padrão estrutural razoável para a reciclagem. Os casos analisados das condições de reciclagem de chumbo no Brasil, Filipinas, México, Tailândia, Indonésia, Taiwan; das operações de processamento e reciclagem de mercúrio na África do Sul; da reciclagem de plásticos na Indonésia e Filipinas; e da reciclagem do lixo eletroeletrônico em países africanos e asiáticos, ilustraram que as condições das instalações e os métodos de operação desses locais eram - e muitos continuam sendo - extremamente precários e insalubres, afetando seriamente o meio ambiente, os trabalhadores e as populações locais.

Verificamos ainda, que uma parcela significativa dos resíduos perigosos destinados a operações de reciclagem nos países em desenvolvimento não são na verdade recicláveis. As empresas exportadoras muitas vezes misturam aos resíduos recicláveis outros tipos de lixos indesejáveis em seus países de origem, que dificilmente podem ser reaproveitados. Além disso, o processo de reciclagem e recuperação de componentes úteis destes resíduos nos países mais pobres, geralmente descarta subprodutos tóxicos que carecem de tratamento especial e que, na maioria das vezes, são simplesmente despejados em aterros, nos arredores dos locais de processamento e a beira de rios e lagos - como no caso da reciclagem dos lixos eletroeletrônicos em alguns países da Ásia, divulgado através do relatório elaborado pela *Basel Action Network* em parceria com a *Silicon Valley Toxics Coalition*.

Após a retirada dos metais reaproveitáveis, não há incentivo para que os resíduos que sobraram das operações sejam tratados ou dispostos de forma ambientalmente adequada, pois além da carência de legislações adequadas e com poder de monitoramento e cumprimento, os países importadores mais pobres não dispõem de instalações e estruturas adequadas para estas operações.

O acidente recente na Costa do Marfim talvez seja o caso mais emblemático dos riscos de altos custos econômicos, sociais e ambientais envolvidos na exportação de lixo perigoso aos países mais pobres. Além dos danos à saúde humana de centenas de pessoas no país e da contaminação do ar, água, solo e alimentos produzidos na região, o acidente teve graves repercussões sobre a economia e a sociedade local, ao ter provocado a interrupção das atividades de pesca, agricultura e do fechamento de negócios. O país já gastou U\$28,9 milhões no reparo de uma parte dos danos, e outros U\$39,4 milhões terão que ser gastos para a descontaminação dos solos. E isso tudo, por

uma carga que foi vendida ao preço irrisório de U\$ 15,000 para uma companhia local da Costa do Marfim, e que tinha o seu custo de disposição avaliado em U\$ 300,000.

Além das prováveis ineficiências sócio-ambientais consequentes dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, existe ainda uma questão de maior importância, ao analisarmos o problema sob uma perspectiva global, com vistas a mudanças para um modo de produção mais limpo. A permanência da opção barata de enviar os resíduos perigosos para os países em desenvolvimento, não incentiva mudanças estruturais no modo de produção nos países mais industrializados. Ao gerar rendas aos exportadores e aliviar a carga de responsabilidade e de custos aos produtores, a exportação dos resíduos perigosos continuará sendo uma alternativa perseguida pelas empresas privadas até que medidas mais rígidas sejam adotadas, uma vez que a sua lógica é perseguir os lucros e o crescimento econômico privado, e não a justiça sócio-ambiental.

A exportação dos resíduos perigosos dos locais onde os custos de disposição são elevados para os locais nos quais os custos são mais baixos, representa um desincentivo em potencial para a internalização dos custos e a redução dos resíduos na fonte. Não há incentivo para inovações tecnológicas e mudanças no processo produtivo pelas seguintes razões principais: o seu custo-efetivo na maioria das vezes é avaliado como insuficiente ao ser comparado com outras oportunidades de investimento; a maior parte das indústrias se preocupa mais com os lucros de curto e médio prazo; há a percepção por parte dos industriais de que os investimentos em modos de produção mais limpos apresentam altos riscos financeiros, devido à sua natureza inovadora e aos altos custos de transação; maior lucratividade das atividades de tratamentos ou limpeza ao invés da adoção de tecnologias limpas; dificuldades técnicas e de financiamento.

A emenda da proibição foi designada para fechar uma das últimas válvulas de escape do despejo dos resíduos perigosos e forçar os países industrializados a lidar com eles e assumirem a responsabilidade por um problema que é majoritariamente seu. Mesmo aceitando a contestação dos oponentes da proibição sobre a possibilidade de existirem instalações de reciclagem de resíduos perigosos adequadas nos países em desenvolvimento, e sobre a necessidade destes de obterem os resíduos para o fornecimento de matéria-prima, como o próprio Brasil fez questão de frisar em suas declarações, é preciso ressaltar, no entanto, que o problema ultrapassa as considerações sobre capacidade técnica. Existe um componente ético na discussão que muitas vezes é

deixado de lado, mas que a nosso ver é tão ou mais importante que as considerações feitas até aqui.

O despejo dos resíduos perigosos nos países mais pobres afronta um dos preceitos mais elementares dos fundamentos éticos: a chamada “regra de ouro” ou a “ética da reciprocidade”, ou seja, “trate os outros do modo como você mesmo gostaria de ser tratado”. O princípio é utilizado, com algumas variâncias, desde a Antiguidade, por pensadores gregos, professores de Ética, hindus, budistas e cristãos para designar uma postura privilegiada como regra fundamental de vida, de harmonia entre os povos.

Não nos parece nem um pouco razoável supor que os receptores dos resíduos perigosos nos países mais pobres – muitas vezes pequenas “empresas” de fundo de quintal, constituídas de membros de uma família inteira, inclusive crianças – tivessem feito a sua “escolha de trabalho” por uma atividade que em alguns casos lhes tiram a própria vida. Muitos desses trabalhadores, tais como os recuperadores de metais do lixo eletrônico na Ásia e na África e os recicladores de plásticos na Indonésia, sequer tiram o sustento para a sua própria sobrevivência. A escolha “lógica” do envenenamento sobre a pobreza se dá simplesmente porque a fome mata muito mais rápido do que o câncer ou do que as outras doenças consequentes desse tipo de atividade, como as doenças respiratórias, pulmonares e neurológicas.

Embora os países em desenvolvimento tenham que se esforçar para assumir um posicionamento mais firme quanto ao tráfico internacional dos resíduos perigosos, é dever maior dos países mais ricos uma postura ética que assuma a responsabilidade pelos males consequentes dos seus modos de produção e estilos de vida. O problema dos resíduos perigosos é provavelmente um dos casos mais visíveis e simbólicos dos excessos insustentáveis da industrialização e do consumismo, da evidente ligação entre degradação ambiental e desigualdade de riqueza global e da falácia das benesses do livre-mercado.

O efeito *NIMBY* (*not in my backyard*) que influenciou o movimento de resistência às atividades poluentes (como a construção de aterros e incineradores), empreendido pela sociedade norte-americana e européia durante a década de 80, certamente teve algum efeito positivo do ponto de vista nacional, ao ter influenciado o desenvolvimento de legislações ambientais mais severas. Entretanto, o efeito fez com os problemas dos lixos tóxicos fossem migrados para outros países economicamente mais fragilizados, gerando a problemática global que deu origem à Convenção da Basiléia.

Nesse sentido, a postura assumida pelo efeito *NIMBY* se apresenta como uma visão limitada dos problemas a serem enfrentados, que visa apenas à transferência da carga de responsabilidades para terceiros. Uma atitude ética responsável, que tem como propósito a justiça ambiental global deve, em acordo com os ideais da Economia Ecológica, abandonar os valores egoístas e maximizadores de utilidade e assumir valores como a solidariedade inter e intra-gerações. Embora possa parecer que tais ideais seja um tanto quanto utópicos em um mundo tão dividido e repleto de conflitos, com raízes históricas profundas, o caminho da solidariedade, da cooperação e da paz entre os povos, é o único meio de alcançar um mundo melhor, com menos desigualdades.

A partir dos casos reportados nessa pesquisa, das evidências com relação às condições sócio-econômicas e estruturais de um número significativo de países em desenvolvimento analisados e da constatação da lógica econômica perversa da exportação dos resíduos perigosos, concluímos que o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos dos países da OCDE para os países em desenvolvimento, em geral, têm elevado risco de não se constituírem em manejo ambientalmente adequado. Dessa forma, a opção da política de comando e controle (por meio da proibição) como reforço à regra da internalização dos custos na fonte, recomendada pelos Economistas Ecológicos, é a melhor alternativa política a nosso ver, para preservar o bem-estar, a saúde e o meio ambiente nos países mais pobres e levar adiante o projeto em direção a uma produção global mais limpa.

Ao constituir-se numa medida essencialmente pró-ativa e de precaução, que busca antecipar o agravamento dos problemas ambientais nos países mais pobres, a Proibição da Basileia certamente é um importante instrumento como meio de prevenir os riscos de perdas irreversíveis.

A Economia Ecológica, ao apresentar-se como uma abordagem essencialmente transdisciplinar - que concebe como regra primordial da eficiência a computação dos custos sociais e ambientais além dos econômicos, e não a especialização de acordo com a vantagem comparativa - representa uma visão eticamente mais justa, de uma sustentabilidade mais forte. Ao aprofundar a percepção dos problemas ambientais, apoiando-se numa visão mais abrangente em termos de tempo, espaço e objetos a serem levados em consideração, os economistas ecológicos apresentam uma visão holística dos problemas ambientais, estando mais aptos para definir os limites da sustentabilidade, as quantidades de poluentes consideradas toleráveis, os horizontes

temporais e espaciais a serem considerados, o papel das ações coletivas e os indicadores físicos mais importantes e que se relacionam.

Nesse sentido, acreditamos que tanto seus ideais como suas recomendações políticas devem ser ambicionados por governos, indústrias e empresas como meio de caminhar para um mundo mais justo e limpo.

Apesar da ênfase até aqui na importância da utilização da política de comando e controle para enfrentar o problema do comércio internacional dos resíduos perigosos, é importante deixar claro que a regra constitui-se apenas num primeiro passo, imprescindível, no caminho para um mundo mais justo e limpo. O maior “Desafio Global dos Resíduos Perigosos”, como sugere o título dessa pesquisa, é a redução e a eventual eliminação das substâncias e tecnologias tóxicas no processo de produção, consumo e disposição final.

O desafio não está apenas em minimizar o problema dos resíduos perigosos depois que eles foram gerados. Não existe uma fórmula mágica capaz de eliminar completamente as substâncias tóxicas que sobram ao final dos processos produtivos, além do que, o próprio processo de tratamento dos resíduos perigosos gera outras substâncias, que às vezes são até mais tóxicas do que aquelas que se pretendiam eliminar previamente. As chamadas “tecnologias de fim de tubo” (*end of pipe technologies*), que procuram minimizar o problema dos resíduos perigosos após a sua geração, na verdade legitimam e perpetuam as formas de produção danosas ao meio ambiente, uma vez que apenas transferem os resíduos de um meio para o outro, ou seja, do solo para o ar, ou do ar para as águas e assim por diante.

O grande desafio consiste, portanto, na abordagem do produto a partir do seu ciclo de vida como um todo, desde a seleção e extração das matérias-primas até a adoção de tecnologias ambientalmente adequadas, que sejam menos intensivas em recursos naturais, mais eficientes energeticamente, que eliminem o uso de matérias-primas tóxicas e que eliminem ou ao menos reduzam as quantidades e toxicidades dos resíduos em todos os estágios do ciclo de vida do produto.

Essa concepção é geralmente atribuída à *Clean Production*, mas também pode ser associada à *Cleaner Production*. O primeiro conceito é defendido por ambientalistas mais radicais, defensores de uma eliminação completa da toxicidade em todo o ciclo do produto. O segundo defende uma redução dessa toxicidade. Apesar dessa diferença, ambos se referem em essência aos mesmos princípios, que incluem as tecnologias que previnem ou impedem a geração da poluição, parcialmente ou inteiramente.

Alcançar o ideal da redução ou da eventual eliminação das substâncias e tecnologias tóxicas do ciclo produtivo, certamente exigirá ainda muitos esforços e vontade política. Além do fortalecimento da Convenção da Basileia e o seu cumprimento, a superação dessas dificuldades exigirá o compromisso amplo e concertado por parte dos governos, indústrias, organizações não-governamentais, instituições globais e a própria sociedade. A seguir, destacamos os principais desafios a serem enfrentados no caminho para um modo de produção mais limpo.

Os Desafios Globais dos Resíduos Perigosos

Primeiramente, é importante o engajamento das nações com o fortalecimento e a legitimação da Convenção da Basileia. A implementação da Convenção, da emenda da proibição e das iniciativas mais recentes são essenciais para a promoção de um modo de produção mais limpo.

Tal como foi exposto no decorrer dessa pesquisa, a Convenção da Basileia teve como um dos seus principais objetivos desde o seu estabelecimento, a minimização dos resíduos perigosos. Vimos, no entanto, que os esforços durante a primeira década da Convenção se focaram quase que exclusivamente no controle dos movimentos transfronteiriços dos resíduos perigosos. A batalha empreendida pelos países menos desenvolvidos da Ásia, África e América Latina, organizações não-governamentais ambientais e alguns países europeus pela proibição da exportação dos resíduos perigosos, tanto para o despejo final como para a reciclagem e recuperação, teve como resultado histórico a adoção emenda da proibição. Os seus opositores como se viu, eram notavelmente fortes política e economicamente. Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Japão, Canadá e Austrália se opunham fortemente a qualquer tipo de proibição e alguns chegaram a ameaçar retroceder suas participações caso a Convenção fosse longe demais com as regulações.

Entretanto, o G-77 não recuou sua posição, mantendo-se firme mesmo sob forte pressão e ameaçando inclusive recorrer ao sistema de votação caso sua requisição não fosse adotada. De fato, a única força desse grupo de países era o seu número, que se constitui a maioria da comunidade internacional. O sucesso político da aprovação da emenda da proibição foi justamente alcançar e manter a coesão dessa ampla maioria, representada no G-77. Embora possa parecer fácil manter essa unidade, dificilmente tem ocorrido no cenário internacional. A força política e econômica dos países mais

industrializados, principalmente do G-8, é capaz de romper facilmente com a solidariedade dos países em desenvolvimento, ou outros grupos regionais. Em geral, os países menos industrializados tendem a orbitar em torno dos países aos quais são mais vinculados, política e economicamente.

A partir da adoção da emenda e da classificação e caracterização mais precisa dos resíduos perigosos em 1998 na COP-4, a Convenção foi se fortalecendo e expandindo seu foco de atuação em direção aos seus outros objetivos centrais: a minimização da geração dos resíduos perigosos e a auto-suficiência nacional no seu manejo. Com a adoção da “Declaração sobre o Manejo Ambientalmente Adequado dos Resíduos Perigosos” na COP-5 em 1999, a Convenção estabeleceu um conjunto de prioridades para a próxima década, que enfatizava a importância de uma estratégia preventiva contínua e integrada aos processos, produtos e serviços em direção a um modo de produção global mais limpo. Já havia o reconhecimento por um número expressivo de delegados nessa ocasião, de que a solução de longo prazo para os problemas dos resíduos perigosos estava na redução da sua geração, tanto em termos de quantidade como de periculosidade.

Após esse encontro, a Convenção deu um grande salto. Adotou uma série de medidas e iniciativas que visavam: a integração dos esforços entre governos, indústrias, organizações não-governamentais e intergovernamentais para a promoção e o uso de tecnologias mais limpas; a melhoria da capacitação técnica e institucional; a ampliação da cooperação; e a progressiva substituição das medidas corretivas por medidas preventivas de combate aos resíduos perigosos.

Entre os principais avanços a partir da COP-5 destacamos: o mecanismo de cumprimento; os programas de parcerias; o estabelecimento dos Centros Regionais; o desenvolvimento de guias técnicos para o manejo ambientalmente adequado de uma série de resíduos perigosos; e o acordo sobre cooperação e sinergias entre a Basiléia e as Convenções de Estocolmo e de Rotterdam.

Durante todo esse período, o bloco opositor da emenda da proibição - incluindo países em desenvolvimento como a Índia, Filipinas, Brasil, Israel, África do Sul e Argentina, que romperam com o G-77 e seus grupos regionais - continuou firme com a tentativa de derrubá-la. Primeiro, tentou-se expandir a lista de países pertencentes ao Anexo VII (países da OCDE e União Européia), como meio de contornar as restrições impostas pela proibição e aumentar as opções de comércio internacional de resíduos perigosos entre os países. Depois, buscou-se fortalecer os dispositivos que permitiam

acordos bilaterais entre países, com os mesmos propósitos da expansão da lista de países do Anexo VII. Além disso, foram feitas diversas tentativas de excluir certos tipos de resíduos da lista de perigosos sob o escopo da Convenção.

Por fim, a última manobra para enfraquecer e retardar a ratificação da emenda da proibição veio através tentativa liderada pelos Estados Unidos, Japão, Canadá e Austrália de modificar o Artigo 17(5), que estabelece o número de ratificações necessárias para que a emenda da proibição entre em vigor. Como se viu no decorrer das negociações da Convenção, esse grupo de países foi o principal bloco opositor da emenda e de outras iniciativas propostas. Vale destacar a atuação implacável dos Estados Unidos, principal exportadores de resíduos tóxicos atualmente, contra a emenda e as resoluções da Convenção, mesmo sem tê-la sequer ratificado. O país contraria todos os princípios de justiça sócio-ambiental e cooperação e é, sem dúvida, o principal inimigo no desenvolvimento da Convenção e na resolução dos problemas globais relacionados aos resíduos perigosos.

Paradoxalmente, os países europeus, que geram grandes quantidades de resíduos perigosos, vêm desempenhando um papel de destaque na Convenção, apoiando a proibição e levando adiante outras iniciativas importantes. Essa postura foi em grande parte devido à atuação enérgica dos países nórdicos - com especial destaque à Dinamarca, que se empenhou para a união do bloco - e também devido aos compromissos destes países em acordos regionais, que provaram ser instrumentos importantes no caso dos resíduos perigosos, a exemplo da Convenção de Bamako e o Acordo de Lomé IV.

Há um ano para completar o seu vigésimo aniversário, na COP-9, a Convenção da Basileia provou ser um acordo ambiental dinâmico e útil - embora algumas vezes controverso - para tratar dos problemas dos resíduos perigosos. O reconhecimento do manejo ambientalmente adequado dos resíduos perigosos como parte de um projeto mais amplo (que visa a saúde humana, o desenvolvimento social e econômico) e da necessidade do engajamento dos países e empresas em projetos com tecnologias mais limpas e livres de substâncias tóxicas, já são amplamente aceitos entre os membros da Convenção. Nesse sentido, percebemos a implementação da Convenção da Basileia como indispensável para uma ação concertada entre as nações em direção um modo de produção global mais limpo e justo.

Entretanto, tal como constatamos na análise do processo negociador da Convenção, persiste ainda a falta de comprometimento, apesar de toda retórica, dos

países para a sua efetiva implementação. A começar pela ratificação da emenda da proibição. Como procuramos demonstrar ao longo do terceiro capítulo, fechar as opções da exportação dos resíduos perigosos para os países mais pobres será necessário antes que as indústrias e empresas comecem a adotar práticas de produção mais limpa. O processo de ratificação da emenda, como vimos, é lento e as tentativas de derrubá-la surgem a cada Conferência das Partes. Nesse sentido, torna-se fundamental o esforço pela sua ratificação o quanto antes e a sua implementação entre as Nações.

Outro problema se refere à omissão da maior parte dos países no envio de relatórios com dados sobre a geração de resíduos perigosos e o seu comércio (previstos no artigo 13 e 16), considerado um mecanismo crucial pelo qual a implementação e o cumprimento da Convenção possam ser monitorados. A falta de informações e de estatísticas adequadas dificulta a avaliação do seu impacto sobre a redução da geração dos resíduos perigosos e sobre o seu comércio. Um questionário distribuído aos membros pelo Comitê de Cumprimento, para averiguar as barreiras encontradas pelos países para elaboração destes relatórios, constatou que os principais obstáculos se devem: à falta de capacidade técnica dos membros em fazê-los; à carência de inventários e de treinamento para coletar os dados; ao pessoal limitado; e às restrições financeiras.

Dessa forma, será preciso aumentar as contribuições financeiras e os subsídios técnicos (principalmente por parte dos países mais desenvolvidos) para os Centros Regionais, para que estes possam auxiliar o treinamento e capacitação dos órgãos dos países. Cabe ainda aos países, em geral, se esforçarem para a elaboração e monitoramento destes dados, uma vez que o acompanhamento da geração de resíduos perigosos deveria ser tomado como parte integrante das suas políticas nacionais, merecendo ser tratado inclusive como questão de segurança nacional e de prevenção de danos à saúde humana.

Os Centros Regionais também são considerados peças-chave na implementação efetiva da Convenção, especialmente para os países em desenvolvimento, uma vez que foram criados idealmente para auxiliá-los e facilitar na implementação das medidas adotadas na Convenção, por meio da capacitação, treinamento, coleta de dados, elaboração de relatórios, promoção de métodos de manejo ambientalmente adequado de resíduos perigosos e, principalmente, da transferência de tecnologias. Entretanto, os avanços ainda são modestos. O acidente da Costa do Marfim em 2006 ilustrou de forma clara os diversos aspectos referentes à sua inoperância e ineficácia, que foram em

grande medida, resultado da ausência de um mecanismo apropriado para assegurar o seu financiamento.

Na última Conferência das Partes, em 2008, foram discutidos os modos pelos quais estes Centros deveriam ser financiados. Os principais membros doadores, majoritariamente os países da OCDE, propuseram que os Centros se tornem “auto-suficientes” e que sejam auxiliados por outras fontes de financiamento fora do escopo da Convenção, sinalizando uma tentativa de aliviar as já escassas remessas de recursos financeiros destes países à Convenção. Já os países em desenvolvimento, insistiram no apoio aos Centros através de aumentos das contribuições do Fundo de Cooperação Técnica.

A “auto-suficiência” certamente sobrecarregaria os países em desenvolvimento, além do que, a própria menção à “auto-suficiência” é um tanto quanto forçosa, uma vez que estes Centros não geram rendas. A decisão final acomodou ambas as visões ao requerer ao Secretariado a elaboração de uma estratégia para a sustentabilidade financeira dos Centros, incluindo a exploração do Fundo de Cooperação Técnica.

No entanto, como ficou evidente na análise das últimas Conferências da Partes, o Fundo de Cooperação Técnica é um dos aportes mais frágeis da Convenção e as suas contribuições são direcionadas, em boa parte, para o auxílio aos delegados dos países em desenvolvimento a participarem dos encontros técnicos da Convenção e das Conferências das Partes. As questões financeiras revelaram-se um dos principais entraves para o desenvolvimento e implementação dos programas e medidas adotadas pela Convenção e são mencionadas em praticamente todas as Conferências das Partes. Há uma resistência muito grande ainda por parte dos países mais desenvolvidos de elevarem suas contribuições e se comprometerem de fato com o progresso da Convenção.

Os fundos arrecadados, idealmente, deveriam ser direcionados também para auxiliar os países em desenvolvimento em casos de acidentes ou desastres. No entanto, como vimos através do caso do desastre na Costa do Marfim, mesmo se todos os recursos dos dois fundos da Convenção tivessem sido destinados inteiramente para auxiliar na descontaminação das áreas próximas ao acidente em Abidjan, a quantia seria apenas uma mera fração do valor total necessário.

Para que os programas e os Centros Regionais da Convenção da Basiléia operem efetivamente, é fundamental que os países em desenvolvimento mantenham a sua coesão, representada no G-77, para poder pressionar os países mais industrializados a

incrementarem suas contribuições financeiras. Embora seja válido analisar a viabilidade da proposta para a elaboração de estratégias para a “auto-suficiência” dos Centros Regionais, é preciso cautela para que tal medida não termine por minar os já precários Centros Regionais. Até que medidas concretas e viáveis sejam disponibilizadas aos Centros Regionais, as contribuições financeiras são imprescindíveis.

Outra prioridade fundamental que deveria ser levada adiante entre os membros da Convenção é com relação à reformulação e fortalecimento do Protocolo de Responsabilidade e Compensação e a sua ratificação. Como vimos anteriormente, uma das suas principais fragilidades é que ele não projeta a responsabilidade dos danos ao gerador dos resíduos, mas sim ao exportador e ao receptor deles, garantindo a cobertura apenas sobre os danos ocorridos durante o transporte e nos processos iniciais de disposição. Elaborado dessa maneira, o Protocolo não incentiva a redução da geração dos resíduos, podendo ainda encorajar as nações geradoras a exportá-los, pois ao contratar uma companhia exportadora para notificar e exportar os seus resíduos, os geradores são aliviados dos custos de disposição interna e da responsabilidade pela disposição internacional - o que contrariaria um dos objetivos centrais da Convenção, que é o de dispor os resíduos nas nações de origem, a menos que seja tecnologicamente inviável.

O Protocolo requer 20 ratificações para que entre em vigor, mas até agora apenas 9 membros ratificaram o documento. No entanto, devido ao modo como ele se apresenta, é bem provável que não seja de fato prudente a sua ratificação. Há uma necessidade iminente de trabalhar para o seu aperfeiçoamento, que certamente exigirá além dos esforços técnicos, muita vontade política.

Além do empenho para a implementação da Convenção da Basileia, é extremamente importante que os governos de todos os países desenvolvam políticas para estimular a adoção de tecnologias mais limpas e executem regulações mais severas sobre as indústrias com relação aos controles de emissões, processos produtivos e tratamento dos resíduos.

Embora as regulações diretas não sejam tão populares nessa era de liberalização e, em geral, não são a melhor opção custo-efetivo, em se tratando de atividades ou processos que envolvem altos riscos e custos inaceitáveis, elas devem ser tomadas como prioritárias.

De acordo com os economistas ecológicos, se aplicadas de forma apropriada, de tal modo que permitam ao órgão de controle ambiental exercer o seu poder de

cumprimento e fazer com que os poluidores se conformem com os padrões, as regulações têm a vantagem da eficácia ecológica, por serem capazes de evitar a concentração espacial de atividades poluentes e limitar a quantidade de poluição e extração de recursos a um nível aceitável, colaborando assim, para atingir uma escala desejável. A opção da regulação como política preferencial, não significa que os outros instrumentos econômicos devam ser descartados ou depreciados. O que se propõe, segundo os economistas ecológicos, é uma inversão de valores e importância com relação às questões de escala, distribuição de renda e riqueza e alocação eficiente.

Como vimos no segundo capítulo desta dissertação, os economistas ambientais neoclássicos priorizam a questão da eficiência alocativa, para então buscar internalizar os custos ambientais e distributivos. Seguindo essa lógica, os resíduos perigosos devem se deslocar aos locais onde os custos de disposição, tratamento e de trabalho são mais baratos, *ceteris paribus*, nos países de baixa renda. Do ponto de vista sócio-ambiental, vimos que essa é uma opção política ineficiente, de sustentabilidade fraca, além do que não estimula mudanças estruturais no processo produtivo.

A proposta de restrições quantitativas dos economistas ecológicos, por sua vez, é a de promover justamente uma inversão dessa lógica, de tal forma que se estabeleça prioridades às questões da escala e distribuição de renda e riqueza, garantindo assim uma margem de segurança ao tratar o ambiente biofísico (correspondente às incertezas e à irreversibilidade quanto aos limites biofísicos do ecossistema de absorverem os impactos das atividades econômicas). Após serem tomadas estas decisões, é que se pode permitir a realocação eficiente através dos mercados.

Assim, uma vez impostos os limites às emissões contaminantes ou à produção a partir de fora do mercado, é que se pode recorrer aos instrumentos econômicos, como os impostos, taxas, mercados de licenças de contaminação, entre outros.

Uma das opções de medidas regulatórias que podem ser empreendidas pelos governos - como meio eficaz de fazer com que o produtor busque soluções de produção mais limpa - é o método da “responsabilidade estendida ao produtor”. Através dessa norma, o produtor passa a ser o responsável, financeira ou fisicamente, pela coleta dos seus produtos após o consumo. Baterias de carro, de telefones celulares e de computadores pessoais, pilhas, eletroeletrônicos, eletrodomésticos e uma série de outros produtos não reutilizáveis podem ser devolvidos aos seus produtores para que estes lhe dêem um destino final.

economistas, certamente daria um grande impulso para um modo de produção mais limpo. Segundo essa concepção, as taxas, impostos e os subsídios, deveriam ser utilizados para modificar os preços das atividades que interferem na sustentabilidade, ao invés daqueles que são compatíveis com ela. Os governos podem direcionar uma taxa mais elevada aos fatores que intensificam a degradação ambiental e a poluição, e remover os subsídios, créditos e facilidades para as empresas e indústrias poluentes e que consomem muita energia. Paralelamente, podem introduzir incentivos políticos para os investimentos na *Clean Production*, através da redução dos seus custos de capital e da concessão de facilidades para as empresas que adotarem métodos de produção mais limpos, privilegiando sempre as empresas que adotam métodos de “prevenção de geração de resíduos”, ao invés daquelas que empreendem tecnologias de “fim de tubo”.

Por fim, as regulações governamentais estabelecidas para incentivar os modos de produção mais limpos, têm maior probabilidade de serem mais efetivas se forem de certa forma, harmonizadas entre os países. Embora muitas vezes argumenta-se que os países têm prioridades e sistemas políticos distintos e que, portanto, devem desenvolver suas próprias legislações ambientais, é bastante provável, no entanto, que certo grau de harmonização traga muito mais benefícios do que malefícios, principalmente aos países em desenvolvimento. Como explicam Daly & Farley (2004), as disparidades acentuadas com relação à internalização dos custos sociais e ambientais entre países podem levar ao fenômeno conhecido como “padrões mínimos de competição”, ou mais popularmente, “corrida ao fundo do poço”.

Embora a harmonização das legislações ambientais - especialmente com relação ao manejo de resíduos perigosos e a promoção de práticas de produção mais limpas - possa parecer um tanto quanto radical ou inviável para alguns economistas, é importante lembrar que já existem alguns esforços significativos, ao menos a nível regional, como na União Européia e até mesmo nos países de industrialização rápida da Ásia (ASEAN), sinalizando um caminho possível¹⁶⁵. Além disso, com a eventual ratificação da emenda da proibição, é possível que a prática de transferir processos produtivos poluentes para locais mais frágeis, política e economicamente, se torne um risco em potencial. Certo grau de harmonização das legislações ambientais provavelmente será mais eficiente do

¹⁶⁵ Para o acesso ao programa de gestão de resíduos europeu ver: <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/s15002.htm>. Para os programas de harmonização ambiental da ASEAN ver: <http://www.aseansec.org/>

que uma diversidade de regulações, que criam incentivos para o deslocamento dos resíduos perigosos.

O desafio global dos resíduos perigosos envolve, ainda, iniciativas por parte das corporações transnacionais e auxílios financeiros adicionais para o desenvolvimento de tecnologias mais limpas e a sua disseminação, que poderiam vir através de órgãos nacionais ou globais, como o Banco Mundial ou o *Global Environmental Facility* (GEF). Seria preciso garantir, no entanto, que esses auxílios não estejam condicionados ao desenvolvimento e implementação de métodos de limpeza ou de tecnologias de fim de tubo, ao invés de tecnologias de produção limpas.

Finalmente, a simples descrição dos eventos que levaram à Convenção da Basileia, à adoção da emenda da proibição e aos recentes progressos, como os programas de parcerias, é suficiente para concluir que, um dos principais protagonistas, além do G-77 e de alguns países europeus, na luta contra as exportações dos resíduos perigosos para os países mais pobres e na defesa da *Clean Production* foram as organizações não-governamentais ambientalistas, com destaque especial para o *Greenpeace* e a *Basel Action Network*. A pressão contínua destas organizações sobre os governos, indústrias, corporações transnacionais e instituições globais será vital para dar continuidade ao projeto rumo a uma produção global mais limpa.

O trabalho e o empenho do *Greenpeace* foram essenciais desde antes mesmo das primeiras negociações da Convenção da Basileia, quando a organização já divulgava dossiês sobre os escândalos dos lixos despejados nas costas africanas e da América Central, e alertava sobre as condições precárias das “empresas” de fundo de quintal que operavam na América Latina e na Ásia, reciclando resíduos perigosos importados sem as mínimas condições de segurança. A organização esteve envolvida nas negociações que levaram à assinatura da Convenção e em todas as suas reuniões subsequentes, desempenhando um papel ativo tanto nas discussões dos grupos de trabalho e no plenário (assegurando sua representação e o direito à voz) como também nos bastidores, elaborando inclusive propostas e estratégias para o G-77 nas negociações.

A entidade forneceu ainda relatórios importantes e um conjunto de dados sobre o tráfico internacional de resíduos perigosos, que nem mesmo as organizações governamentais e internacionais dispunham. Os dossiês com fotos, filmagens, rastreamento de embarcações, entrevistas e documentos sobre os escândalos do despejo criminoso de resíduos perigosos nos países mais pobres, no final dos anos 80 e início

dos anos 90, foram cruciais para pressionar as nações mais ricas a aceitarem a adoção da emenda da proibição.

Do mesmo modo, a *Basel Action Network* - que surgiu através de uma iniciativa dos próprios membros do *Greenpeace* para expandir o seu foco de atuação – teve um papel extremamente importante na divulgação dos casos que infringiam a emenda da proibição e na promoção da ratificação e implementação da emenda pelos países. A organização exerceu um papel ativo no decorrer da Convenção, enfatizando a necessidade da minimização dos resíduos e da promoção da *Clean Production* nas Conferências da Partes. Além disso, foi a principal responsável por trazer à mesa de negociações da Convenção os temas dos resíduos eletroeletrônicos e do desmanche de navios.

Certamente, sem os esforços destas organizações e de sua rede de colaboradores espalhados pelo mundo, a estrutura regulatória global para controlar o comércio internacional dos resíduos perigosos seria bem mais frágil do que atualmente é. Além da batalha pela ratificação e implementação da emenda da proibição e pelo fortalecimento da Convenção da Basileia, estes grupos vêm promovendo campanhas internacionais e pressionando os fabricantes de eletroeletrônicos por um maior comprometimento no desenvolvimento de produtos livres de substâncias tóxicas e pela responsabilidade sobre o ciclo de vida dos seus produtos.

A estratégia como vimos, já trouxe alguns resultados positivos. Empresas como a *Samsung*, *Sony*, *Toshiba*, *LG* e a *Nokia*, já vêm reduzindo ou eliminando gradativamente alguns dos componentes tóxicos dos seus produtos, promovendo maior coleta e reciclagem e fazendo o uso cada vez mais eficiente da sua energia consumida, depois de terem seus nomes em destaque na lista “vermelha” da classificação elaborada pelo *Greenpeace*.

Contudo, apesar de todos estes progressos, há muito que fazer. Diversas corporações, como a *Microsoft*, *Nintendo*, *LeNovo*, *HP*, *Dell*, *Panasonic* e *Acer*, ainda resistem contra obrigações de redução da toxicidade e a responsabilidade pelo ciclo de vida dos seus produtos. Os eletroeletrônicos obsoletos produzidos por estas empresas continuam sendo exportados em grande parte para os países em desenvolvimento e as práticas e políticas mais “verdes” se restringem a uns poucos países mais desenvolvidos e a algumas corporações. Somados à massa de resíduos perigosos exportados, existe ainda o problema do próprio crescimento da geração destes mesmos resíduos nos países em desenvolvimento e da carência de legislações e estruturas adequadas para lidar com

eles. O consumo de celulares, computadores pessoais, câmeras digitais, aparelhos de som portáteis, vídeo-games e TVs crescem a cada ano em boa parte dos países do mundo.

Há ainda muito trabalho pela frente para as organizações não-governamentais ambientais. Um dos seus grandes desafios atuais é o de procurar demonstrar aos países resistentes em ratificar a emenda da proibição que, sem a sua adoção, estaríamos presenciando uma verdadeira crise do lixo tóxico, um cenário bem pior do que o atual.

A diplomacia ambiental brasileira em perspectiva comparada e os desafios do Brasil na questão dos resíduos perigosos

A partir da análise das propostas e da posição da diplomacia brasileira no decorrer das negociações da Convenção da Basiléia, numa perspectiva comparada com a Conferência do Rio em 1992 e da Cúpula de Joanesburgo em 2002 (período em que ocorreram as negociações da Convenção da Basiléia), verificam-se dissonâncias e contradições da política externa brasileira com relação às questões ambientais. Os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência do Rio não tiveram repercussão significativa na postura assumida pelas delegações diplomáticas brasileiras no decorrer das negociações da Convenção da Basiléia. Não houve uma continuidade dos princípios assumidos e das estratégias defendidas entre um acordo e outro. Nem mesmo o papel protagonista desempenhado pelo país na Cúpula de Joanesburgo em 2002 mudou os rumos da posição discreta e defensiva que o Brasil assumia desde então na Convenção da Basiléia.

Como vimos no primeiro capítulo, quando a delegação brasileira chegou ao Rio, mostrava-se disposta a apagar a imagem negativa que o Brasil tinha em matéria ambiental, desde os tempos da Conferência de Estocolmo. A defesa da soberania nacional irrestrita, do crescimento econômico a qualquer custo e da atribuição da responsabilidade exclusiva aos países industrializados pelos danos e reparos ambientais não faziam mais parte do discurso político brasileiro, e nem podiam.

O país no final da década de 80 era alvo constante de críticas internacionais, principalmente com relação às intensas queimadas que vinham ocorrendo na Amazônia. As circunstâncias internas também não favoreciam uma postura defensiva com relação às questões ambientais, especialmente por causa da redemocratização e da condição de país sede de uma das maiores Conferências sobre o meio ambiente que já foi realizada.

O êxito da Conferência tinha um significado importante para o Brasil, que precisava ganhar a confiança internacional para levar adiante o seu projeto econômico. Além disso, as questões ambientais estavam em alta nos países de Norte, e o Brasil, embora de forma incipiente, avançou em matéria de legislação ambiental durante a década de 80.

O Brasil percebeu a oportunidade para reverter o tema ambiental a seu favor e projetar uma nova postura, que fosse mais condizente com a sua circunstância privilegiada de país que reunia praticamente toda agenda ambiental do encontro. A partir dessa percepção, o país se engajou ativamente nos encontros regionais preparatórios para a Rio-92, buscando o consenso, o fortalecimento do seu papel de liderança regional e a consolidação do reconhecimento da necessidade de uma mudança da ordem mundial em direção ao desenvolvimento sustentável, afirmando ainda a importância dos países do Sul de se esforçarem também para encarar os problemas ambientais globais.

A defesa da soberania nacional irrestrita deu lugar a uma posição mais conciliadora, que admitia a responsabilidade pela preservação dos recursos naturais. O meio ambiente, a justiça social e o desenvolvimento econômico passaram a ser concebidos como projetos comuns. O Brasil participou ativamente durante todo o encontro. Apoiou a participação das ONGs tanto nas reuniões oficiais como nos encontros paralelos à Conferência, assumiu posições favoráveis com relação a compromissos a favor do desenvolvimento sustentável na Agenda 21 e na Declaração do Rio, facilitou as negociações e o acordo da Convenção de mudanças climáticas e exerceu um papel de co-liderança na redação da Convenção da Diversidade Biológica.

Entretanto, meses depois, na primeira reunião das Partes da Convenção da Basileia em Piriápolis, o Brasil assumiu uma postura completamente discreta com relação à proposta da proibição, defendida amplamente pelo G-77, ONGs ambientais e alguns países europeus. Embora concordasse com o espírito geral da proposta nessa ocasião, a existência de um setor econômico no país contrário à proibição levou o Itamaraty a não se pronunciar abertamente sobre a questão.

Dois anos depois, em Genebra, o Brasil surpreendeu a todos quando declarou que não apoiaria a resolução da proibição, pois ele próprio precisava da importação de alguns resíduos. O Brasil rompia assim com o GRULAC e o G-77, que vinham defendendo com vigor a proibição. Rompia ainda com a sua própria postura assumida no Rio, de cooperação e busca de consenso entre os países em desenvolvimento e da

prioridade concebida ao desenvolvimento sustentável. Ao não apoiar a proibição, o Brasil admitia – embora não publicamente – que a proteção ambiental dos países em desenvolvimento não poderia interferir na economia, no emprego e no progresso do país. A frustração foi ainda pior, pois o setor que o Brasil buscava “acobertar” era economicamente insignificante, e a luta, eticamente repreensível. Isolado, no entanto, o Brasil teve de recuar e aceitar a resolução.

Na terceira Conferência das Partes, o país dificultou novamente a aprovação da emenda da proibição, mas foi pressionado e teve que aceitar a proposta da Dinamarca, que foi aprovada por consenso. Ainda assim, persistiu com a tentativa de contornar as regras da proibição, ao apoiar na quarta Conferência das Partes o desenvolvimento de novos critérios para determinar quais países poderiam ser incluídos no Anexo VII, uma manobra para dar continuidade à importação de resíduos perigosos dos países da OCDE.

A ruptura da postura diplomática brasileira na Basiléia, com relação à Conferência do Rio, ficou evidente ainda quando o país insistiu, durante um encontro técnico em 1999, para que se restringisse a atuação das ONGs ambientais nos grupos de trabalho e nos assuntos internos e externos do país, logo após um representante da BAN ter reivindicado o mesmo peso das ONGs nas negociações técnicas com relação aos grupos industriais. O Brasil chegou a declarar que a cobrança dos ambientalistas era uma afronta à sua soberania, e que cabia apenas ao país decidir com quem quisesse trabalhar.

Certamente, essa era uma posição bastante contraditória para um país que anos antes, na Conferência do Rio, tinha apoiado um dos maiores encontros de ONGs já realizados, e que chegaria à Cúpula de Joanesburgo, três anos depois, com uma comitiva de 230 pessoas, sendo que 170 delas eram membros de ONGs.

A posição discreta e defensiva assumida pela diplomacia brasileira na Basiléia, a partir de 2002, contrastava também com a atuação desempenhada pelo país em Joanesburgo. Tal como vimos nesse encontro, o Brasil exerceu um papel de liderança em diversas frentes, atuando como porta-voz do G-77 em algumas seções e participando ativamente da maior parte do processo negociador, incluindo os encontros regionais anteriores à Cúpula. O país comandou o bloco que defendia a incorporação de metas de fontes renováveis de energia pelos países, insistiu nas negociações sobre os temas ligados ao cumprimento dos acordos firmados na Rio-92, e incentivou a transferência de tecnologias, a reavaliação dos padrões de consumo, o acesso aos mercados e o fomento

de programas e instituições ambientais. A delegação brasileira chegou a ser elogiada por diversas delegações pela sua maturidade política e pela criatividade das suas propostas.

A expectativa de uma nova etapa para a atuação da diplomacia brasileira na área ambiental após Joanesburgo não se consolidou na questão dos resíduos perigosos. Embora o Brasil não se pronunciasse mais abertamente contra a emenda da proibição a partir de 2002 tampouco fez questão de colaborar para o seu progresso e a sua implementação a nível global. Com a exceção da participação em grupos técnicos de trabalho, nos quais colaborou para a elaboração de guias sobre o manejo ambientalmente adequado de alguns resíduos perigosos, o Brasil não apresentou nenhuma proposta significativa para fortalecer ou fazer avançar a Convenção da Basiléia.

No âmbito de legislações nacionais, o país não possui restrições sobre a exportação dos seus resíduos perigosos para outros países, tanto para a disposição final como para a reciclagem e recuperação. Segundo o último relatório enviado pelo Brasil ao Secretariado da Convenção da Basiléia, a exportação de resíduos perigosos acontece de duas maneiras: (1) para os países desenvolvidos, o país exporta resíduos para o seu tratamento; (2) para os países em desenvolvimento, exporta resíduos para a recuperação. O Brasil não restringe também o trânsito dos resíduos perigosos e outros resíduos ao longo da sua costa¹⁶⁶.

Com relação à importação de resíduos perigosos, o Brasil proíbe todo tipo de importação de resíduos destinados à disposição final ou incineração, cumprindo com a resolução da Convenção da Basiléia. No entanto, para a reciclagem e recuperação, a legislação brasileira permite ainda alguns casos de importação, controlada pelo IBAMA. As resoluções n.º 23, de dezembro de 1996, e n.º 235, de janeiro de 1998 do CONAMA, definem quais resíduos são proibidos para a importação e quais são apenas controlados pelo IBAMA. No primeiro caso, os resíduos não podem ser importados, independente do país de origem. No segundo caso, os resíduos controlados podem ser importados somente dos países-membros da Convenção da Basiléia.

Quanto às políticas e estratégias nacionais para a redução ou eliminação da geração de resíduos perigosos, o Brasil vem apenas discutindo projetos políticos para lidar com os resíduos de construção civil, incineradores, procedimentos para os resíduos destinados aos aterros e resíduos de lâmpadas fluorescentes de mercúrio. Existem

¹⁶⁶ Para o acesso ao último relatório sobre do Brasil enviado ao Secretariado da Convenção da Basiléia ver: <http://www.basel.int/natreporting/cfs.html>

apenas algumas regulamentações e guias sobre manejo de resíduos perigosos como dos serviços de saúde, amianto, agrotóxicos e efluentes líquidos¹⁶⁷. Apesar dos esforços do Ministério do Meio Ambiente, o Congresso brasileiro não aprovou ainda a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que vem sendo discutida já há algum tempo. O Brasil também não dispõe de um sistema de coleta de dados nacional sobre a geração e o transporte de resíduos perigosos. No âmbito nacional, estes são os principais desafios a serem enfrentados pelo país. Sem uma política nacional para legislar adequadamente sobre o tratamento e o transporte dos resíduos perigosos e o desenvolvimento de mecanismos para o monitoramento da quantidade gerada destes resíduos, não será possível avançar para um modo de produção mais limpa.

No âmbito internacional, a ratificação da emenda da proibição permanece como principal desafio em matéria de resíduos perigosos. A postura assumida pelo Brasil até a última Conferência das Partes da Basileia, em 2008, contrasta com as pretensões mais amplas da diplomacia brasileira de situar o nosso país como potência mundial, capaz de dialogar de igual para igual com os países da União Européia, Estados Unidos e outros países mais desenvolvidos. Contrasta ainda com a sua reivindicação de líder natural dos países latino-americanos e de um dos principais porta-vozes do G-77, com pretensões de assegurar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Além disso, a política externa brasileira iniciada sob o governo Lula tem como uma das suas prioridades, o estreitamento das relações do eixo Sul-Sul, o que inclui esforços de aproximação e inclusão do continente africano na agenda da política externa brasileira. Segundo o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim (2003, A3):

Como declarou o presidente Lula, o estreitamento das relações com a África constitui para o Brasil uma obrigação política, moral, e histórica. Com 76 milhões de afro-descendentes, somos a segunda maior nação negra do mundo, atrás da Nigéria, e o governo está empenhado em refletir essa circunstância em sua atuação externa.

Um dos reflexos dessa aproximação pode ser observado pela quantidade de embaixadas abertas no Continente africano, que passou de 18 no período Cardoso, para 30, no governo Lula, além da abertura de mais dois consulados gerais¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Para um acesso às regulamentações sobre os resíduos perigosos consultar:

<http://www.basel.int/natreporting/cfs.html>

¹⁶⁸ Dados obtidos no *site* do Ministério das Relações Exteriores, disponível em: <http://www.mre.gov.br>

A não-ratificação da emenda da proibição pelo Brasil contrasta claramente com essa tentativa de estreitamento dos laços com o continente africano e com o próprio reconhecimento brasileiro da dívida política, moral e histórica com o seu povo. Não é demais lembrar, que a Convenção da Basileia e, principalmente, a emenda da proibição, emergiram em grande medida, a partir do apelo dos países africanos, que eram as principais vítimas do despejo de lixo tóxico dos países mais ricos. Vinte anos se passaram desde a assinatura da Convenção da Basileia, e os países africanos continuam recebendo enormes quantidades de lixo eletroeletrônico e de outros tipos de resíduos perigosos de países como os Estados Unidos, Canadá e outros países mais industrializados. Se há de fato algum sentimento de solidariedade com o povo africano, ele poderia ser manifestado pela iniciativa da ratificação da emenda da proibição e o empenho para por um fim definitivo ao tráfico internacional de resíduos perigosos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, L. T. *Política ambiental: uma análise econômica*. Campinas, SP: Papirus, 1998.
- AMORIM, C. L. N. (2003). O Brasil e o “renascimento africano”. In: *Folha de São Paulo*, p. A3, 25/05/2003.
- ASANTE-DUAH, K. D.; SACCOMANNO, F. F.; SHORTREED, J. H. Tradeoffs evaluation of a hazardous waste trade program: towards an informed decision-making. *Waste Management & Research*, v. 11, p. 63-79, 1993.
- ALTER, H. Industrial Recycling and the Basel Convention. *Resources, Conservation and Recycling*, vol.19, p. 29-53, 1997.
- BABU, B. R.; PARANDE, A. K; BASHA, C. A. Electrical and electronic waste: a global environmental problem. *Waste Management Research*, Vol. 25, 2007.
- BASEL ACTION NETWORK (BAN). *Basel ban victory at COP 4: a report on the negotiations and results of the Fourth Conference of Parties to the Basel Convention Held in Kuching, Malaysia 23-27, February 1998*.
- _____. *BAN Report and analysis of the Fifth Conference of the Parties to the Basel Convention*. December 1999a.
- _____. *Saving the liability protocol*, September 3, 1999b.
- _____. *Basel Action Network (BAN) Report on the 4th Open Ended Ad Hoc Meeting for the Implementation of the Basel Convention*, 1999c.
- _____. *Shipbreaking and the Basel Convention: an analysis prepared for the Technical Working Group of the Basel Convention by Greenpeace International & Basel Action Network*, 12 April, 1999c
- _____. *Shipbreaking: the way The Way Forward 16 February 2000 - By Nityanand Jayaraman Greenpeace International for Lloyd's List*.
- _____. *Report on the 6th Conference of the Parties of the Basel Convention 9-14 December 2002, Geneva*. February, 2003.
- _____. *Basel Action Network Report and Press Statements on the Results of the Eight Conference of the Parties of the Basel Convention*, Nairobi. December, 2006.
- BAN; SVTC. Exporting Harm: exporting high-tech trashing to Asia, *Basel Action Network & Silicon Valley Toxics Coalition*. February 2002. Disponível em: <http://www.etoxics.org/site/DocServer/technotrash.pdf?docID=123>

- BAPTISTA, A. M.; OLIVEIRA, J. C. M. O Brasil em fóruns internacionais sobre meio ambiente e os reflexos da Rio-92 na legislação brasileira. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 102, p. 5-27, jan./jun., 2002.
- BERNSTORFF, A.; TOTTEN, K. *Romania: toxic assault*. Hamburg: Greenpeace Germany, 1992.
- BOOKERMAN, I.; VORFELDER, J. *Plastics waste to Indonesia: the invasion of the little green dots*. Hamburg, Germany, 1993.
- BHAGWATI, J.; SRINIVASAN, T. N. Trade and the environment: does environmental diversity detract from the case for free trade. In: BHAGWATI, J., HUDEC, R. E. (ed.) *Fair trade and harmonization*. 2v. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- BHAGWATI, J. The case for free trade. *Scientific American*, p. 42-49, November, 1993.
- BROUGHTON, E. The Bhopal disaster and its aftermath: a review. *Environmental Health: A Global Access Science Source*, 2005.
- BROWN, O.; CLAPP, R. Looking back to love canal. *Public Health Report*, vol. 117, March-April, 2002.
- BRUSEKE, F. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez, 1995.
- CASEY, M. Officials: Poor nations can't manage toxic waste, Associated Press. In: *Toxic Trade News*, June 2008.
- CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. P.; *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- _____. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. *Revista Ambiente e Sociedade*, vol. 7, n. 1, jan./jun., 2004.
- CHASEK, P. *Earth negotiations: analyzing thirty years of environmental diplomacy*. The United Nations University Press, 2001.
- CHESNAIS, F. (org.). *A Finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CLAPP, J. *Toxic exports: the transfer of hazardous wastes from rich to the poor countries*. The Cornell University Press, 2001.
- CLAPP, J.; DAUVERGN, P. *Paths to a green world: the political economy of the global environment*. The MIT Press, Cambridge-Massachusetts: London, 2005.
- CONSTANZA, R.; DALY, H. E.; BARTHOLOMEW, J. A. Goals, agenda, and policy recommendations for ecological economics. In: CONSTANZA, R.; WAINGER, L.

Ecological Economics: the science and management of sustainability. New York: Columbia University Press, 1991.

COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CORRÊA, L. B. C. G. A. *Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde*. Brasília: IRBR- FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

DALY, H. E.; FARLEY, J. *Ecological Economics: principles and applications*. Washington: Island Press, 2004.

DALY; H. E. Ecological Economics: The Concept of Scale and Its Relation to Allocation, Distribution, and Uneconomic Growth. *The Global Conscience Conference, Copenhagen 23-24, May 2004*. Disponível em: http://www.ecocouncil.dk/download/global_conscience.pdf#page=25

_____. The irrationality of Homo Economicus. *Developing ideas digest*, 1995. Disponível em: <http://www.iisd.org/didigest/special/daly.htm>

DINIZ, F. B. Acumuladores Moura: desenvolvimento tecnológico e meio ambiente. *Estudos Universitários Revista de Cultura da Ufp*,. Recife: v.22, n.1, p.89 - 100, 2001. Disponível em: http://www2.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/rev20020325_07.pdf

DUARTE, L. C. B. *Política externa e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2003.

_____. Política internacional: uma introdução. *Revista Cena Internacional*, v. 6, n.1, p. 2-10, jun. 2004.

FELDMAN, F. O fracasso da Rio + 10. *Rio + 10 Brasil*, 2002. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.php.256.html>

FIORILLO, V.; SPIKOL, L. Ashes to ashes, dust to dust. *Philadelphia Weekly*, January 18, 2001. Disponível em: <http://www.ban.org/Library/ashes.html>

FOLADORI, R.G. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2001.

FREY, S. The export of hazardous industries to the peripheral zones of the world system. *Journal of Developing Societies*, v. 14, n. 1, 1998.

_____. The transfer of core-based hazardous production processes to the export processing zones of the periphery: the maquiladora centers of northern Mexico. *Journal of world-systems research*, v. 9, n. 2, p. 317-354, 2003.

GOLDENBERG, J.; BARBOSA, L.M. A legislação ambiental no Brasil e em São Paulo. In: *Revista Eco 21*, Ano XIV, Ed.96, Novembro, 2004.

GREENPEACE. *The waste invasion of Asia: a Greenpeace Inventory*, 1994a.

_____. *Database of known hazardous waste exports from OECD to non-OECD countries: 1989 - March 1994*, prepared for the Second Conference of Parties to the Basel Convention. 1994b.

_____. *Bhopal: O desastre continua (1984-2002)*: 2002. Disponível em: www.greenpeace.org.br/toxicos/pdf/bhopal_desastrecont.pdf

_____. *Toxic waste in Abidjan: Greenpeace Evaluation*, 2006. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/international/news/ivory-coast-toxic-dumping/toxic-waste-in-abidjan-green>

_____. *End of life ships: the human cost of breaking ships. A Greenpeace fifth report in cooperation with YPSA*, 2006b. Disponível em: <http://www.shipbreakingplatform.com/dmdocuments/reports/HumanRightsReport.pdf>

GREENPEACE; ASPAN. *Chumbo grosso: o caso das Baterias Moura*. São Paulo, 1997.

GUDYNAS, E. *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Montevideo, 2004.

HAMPSON, F. O. *Multilateral negotiations: lessons from arms control, trade and the environment*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1999.

HERCULANO, S. *Justiça ambiental: De Love Canal à cidade dos meninos em uma perspectiva comparada*. In: MELLO, M. P. (org.). *Justiça e Sociedade: temas e perspectivas*. São Paulo, 2001.

_____. *Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil*. *I Encontro da ANPPAS*, Indaiatuba: Outubro, 2002.

HOBBSAWN, H. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IISD. *Summary of the fifth conference of the parties to the Basel Convention on Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 20 N. 6, December 1999.

_____. *Summary of the sixth conference of the parties to the Basel Convention: 9-14 December 2002*, *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 20 No. 12, December 2002.

_____. *Summary of the seventh conference of the parties to the Basel Convention: 25-29 October*, *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 20 No. 18, November 2004.

_____. *Summary of the sixth conference of the parties to the Basel Convention: November*. *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 20 No. 20, 2006.

_____. Summary of the ninth conference of the parties to the Basel Convention: 23-27 June, Earth Negotiations Bulletin. Vol. 20 No. 31, 2008.

JACOBI, P. O Brasil depois da Rio+10. Revista do Departamento de Geografia, 15, p. 19-29, 2002.

_____. Movimento ambientalista no Brasil: representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: RIBEIRO, W. C. (org.). *Patrimônio ambiental brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

JOHNSTONE, N. The implications of the Basel Convention for developing countries: the case of trade in non-ferrous metal-bearing waste. *Resources, Conservation and Recycling*. v. 23, p 1-28, 1998.

KALMIRAH, J. Global dumping lays waste scavenger's livelihood. *Basel Action News*, vol.1. Disponível em: http://www.ban.org/ban_news/dumping_lays_waste.html

KIMUNA, S. Hazardous transfer to Africa: Implications for the Poor and Marginalized. *Sustainable Communities Review*, vol. 7, n.1, 2004.

KOCKOTT, F. Wasted lives: mercury waste recycling at Thor Chemicals. Amsterdam: Greenpeace International and Earthlife Africa, 1994.

KRUEGER, J. K. The Basel Convention and the International Trade in Hazardous Wastes. In: STOKKE, O. S.; THOMMESSEN, Ø. B. (eds.). *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*. London: Earthscan Publications, 2001.

KUMMER, K. The Basel Convention: ten years. *Reciel*, v. 7 n. 3, 1998a.

_____. Transboundary movements of hazardous wastes: learning from regional free trade regimes. In: CAMERON, J.; FIJALKOWSKI, A. (eds.). *Implementation of Multilateral Environmental Agreements: Ways and Means*, The Hague, London, 1998b.

LAFER, C. Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

LAGO, A.A.C. Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas, 2005.

LEFF, E. Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Ed. Da FURB, 2000.

LE PRESTRE, P. *Ecopolítica internacional*. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

LEIS, H. R. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

_____. *A modernidade insustentável. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Montevideo, 2004.

LIMA, P. T. F. O Brasil no panorama internacional: desafios e controvérsias. *Revista brasileira de política internacional*. Ano XXXIII n° 129-130, Janeiro-Junho, 1990.

_____. *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional*. Ed. Francisco Alves, 1997.

LIFTIN, K. *The greening of sovereignty in world politics*, The MIT Press. Cambridge, Massachusetts: London, England, 1998.

LISBOA, M. V. *A proibição da Basiléia: ética e cidadania planetárias na era tecnológica*. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade de São Paulo, 2000.

_____. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. *São Paulo Perspectiva*, v.16, n.2, 2002.

LIPMAN, Z. A Dirty Dilemma: The Hazardous Waste Trade, *Harvard International Review*, 2002.

LUCON, O.; COELHO, S. Depois da Rio+10: as lições aprendidas em Johannesburgo. *Revista do Departamento de Geografia*, 15, p. 11-18, 2002.

LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. Política Ambiental. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (Eds.). *Economia do meio ambiente – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

MACKENZIE, D. Europe's green channel for toxic waste. *New Scientist*, 137, March, 1993.

MAGALHÃES, R. (coord.). Debate: Eco-92: primeira avaliação da conferência. *Revista Política Externa*, vol. n.2, p. 35-53, 1992.

MARTINEZ-ALIER, J. *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Blumenau: FURB, 1998.

MARTINS, J. P. Rio +10 ou Rio – 30? Seminário Universidade Estadual de Campinas – 18 a 24 de novembro de 2002. Disponível em:
http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/199-pag05.pdf

MAY, P. Comércio agrícola e meio ambiente na América Latina. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (Eds.). *Economia do meio ambiente – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

McCORNICK, J. *Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MOLINA, D. A Comment on wheter Maquiladoras are in Mexico for low wages or to avoid pollution abatement costs. *Journal of Environment and Development*, v. 2, n. 1, 1993.

MONTIBELLER, G. *O mito do desenvolvimento sustentável: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtos de mercadorias*. 2. ed. rev. Florianópolis: Ed. UFSC, 2004.

MOOALLEM, J. The Afterlife of Cellphones. In: *The New York Times*, 13 de Janeiro de 2008. Disponível em: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=980DE1DD1F3CF930A25752C0A96E9C8B63>

MUELLER, C. C. *Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Finatec, 2007.

MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (org.). *Economia do Meio Ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MCGURTY, E. M. Warren County, NC, and the emergence of the environmental justice movement: unlikely coalitions and shared meaning in local collective action, *Society & Natural resources*, v. 13, n. 4, p. 373-387, June 2000.

OECD. *Transfrontier movements of Hazardous Wastes, 1992-1993 Statistics*. Paris: OECD, 1997.

_____. *Trade Measures in the Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal*. COM/ENV/TD (97)41/FINAL. Paris: OECD, 1998.

OUA. *Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa*. Addis-Ababa: OUA, 1991.

PÁDUA, A. J. O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos. In: LEIS, H. R. (org.). *Ecologia e Política Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1991.

PUCKETT, J.; FOGEL, C. A victory for environment and justice: the basel ban and how it happened, *Greenpeace International*, 1994. Disponível em: http://www.ban.org/about_basel_ban/a_victory.html

PUCKETT, J.; JOHNSTON, P.; STRINGER, R. *When green is not*. Amsterdam: Greenpeace International, 1992.

PUCKETT, J. E.C Establishes 'Waste Colonialism as Law, *Toxic Trade Update* 6, no. 1. 1993

_____. Disposing of the Waste Trade: Closing the Recycling Loophole, *Ecologist*, v. 24 n. 2, 1994.

_____. A Triumph over business as usual, *Basel Action Network*, updated 1 October, 1997.

PORTER, P.; BROWN, J.W.; CHASEK, P. *Global Environmental Politics*. 4rd ed. Westview Press, 2006.

RATTNER, H. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: o mundo na encruzilhada da História. *Revista Política Externa*, v.11, n.2, p. 112-121, 2002.

RIBEIRO, W. C. O Brasil e a Rio+10. *Revista do Departamento de Geografia*, 15, p. 37-44, 2002.

_____. *A ordem ambiental internacional*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2005.

ROMEIRO, A. R. Globalização e meio ambiente. *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, n. 91, nov. 1999.

_____. Economia ou economia política da sustentabilidade? *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 102, set 2001.

_____. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (Eds.). *Economia do meio ambiente – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SACHS, I. Ecodesarrollo: conceptos, aplicación, beneficios y riesgos. *Agricultura y sociedad*, n.18, 1981. Disponível em:
http://www.mapa.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/a018_01.pdf

_____. Estratégias de transição para o século XXI. *Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 1. Curitiba: Editora UFPR, 1994.

SILVA, G. E. N. O meio ambiente e a política exterior. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano XXX n° 117-118 Janeiro-Junho, 1987.

_____. *Direito ambiental internacional*. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002.

SODHI, M. S.; REIMER, B. Just say no to e-waste: Background document on hazards and waste from computers, *Silicon Valley Coalition*, 2003. Disponível em:
<http://svtc.igc.org/cleancc/pubs/sayno.htm>

STROHM, L. The environmental politics of the international waste trade, *Journal of Environment and Development*, v. 2, n. 2, 1993.

STROHM, L. Trade and environment. A teaching case: the basel ban and batteries, *International Commercial Diplomacy Project*, July 2002. Disponível em:
http://www.commercialdiplomacy.org/pdf/case_studies/BaselBan_Batt.pdf

STERN, D. I. Progress on the environmental Kuznets curve? In: GALLAGUER, K., WERKSMSN, J. (ed.) *International trade & sustainable development*. London, UK, Sterling, VA, USA: Earthscan, 2002.

THIRD WORLD NETWORK. *Toxic terror: dumping of hazardous wastes in the third world*. Penang, Malaysia: Third World Network, 1989.

TOLBA, M. K. *Global environmental diplomacy: negotiating environmental agreements for the world, 1973-1992*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1998.

UNEP. *Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous waste and their disposal*, UNEP/IG.80/3, 22 March, 1989a.

_____. *Hazardous waste: Why Africa must act now*. Geneva: UNEP, 1989b.

_____. *Environmental law in UNEP*, Nairobi: UNEP, 1991.

_____. *Report of the Second Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, UNEP/CHW.2/CRP.34, Geneva, March 21-25, 1994.

_____. *Third Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, UNEP/CHW.3/34, 17 October 1995.

_____. *Report of the Fourth Meeting of the Conference of Parties to the Basel Convention*, UNEP/CHW.4/35, Kuching, Malaysia, March 18, 1998.

_____. *Report of the Fifth Meeting of the Conference of Parties to the Basel Convention*, UNEP/CHW.5/29, December 10, 1999.

_____. *Promoting cleaner production investments in developing countries: issues and possible strategies*, April 2000.

_____. *Global trends in generation and transboundary movements of hazardous wastes and other wastes*. Switzerland: Unep, 2002.

_____. *Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, Seventh meeting, UNEP/CHW.7/33, Geneva, October, 2004.

_____. *E-waste: the hidden side of IT equipment's manufacturing and use*. *Environment Alert Bulletin*, January, 2005.

_____. *Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal on its eight meeting*, UNEP/CHW.8/16, Nairobi, 27 November – 1 December, 2006.

_____. *Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal on its ninth meeting*, UNEP/CHW.9/39, Bali, 23-27 June, 2008.

VALLE, C.E. *Qualidade ambiental: o desafio de ser competitivo protegendo o meio ambiente*. Pioneira: São Paulo, 1995.

VALLETTE, J. *Basel 'Dumping' Convention Still Legalizes Toxic Terrorism*, *Greenpeace Toxic Trade Update*, 6.1, First Quarter 1993.

VALLETTE, J.; SPALDING, H. (eds.). The international trade in wastes: a Greenpeace inventory. International waste trade schemes and related international policies, Compiled by the Greenpeace International Waste Project, Washington, DC, U.S.A, Greenpeace, 1990.

VAUGHAN, S.; NORDSTROM, H. Trade and environment: *Special Studies 4*, Geneva: WTO, 1999.

VIOLA, E.; LEIS, H. Desordem global da biosfera e a Nova Ordem Internacional: o papel organizador do ecologismo. In: LEIS, H. (org.), *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

_____. A emergência e evolução do ambientalismo no Brasil. In: LEIS, H. R. *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

VIOLA, E. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. *Paper* preparado para apresentar no “*XXI International Congress of the Latin American Studies Association*”. Chicago, Setembr8, 1998.

_____. A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global. *Cena Internacional. Revista de Análise em Política Internacional*, ano 6 . Número 1. Jun, 2004.

VISVANATHAN, C. Hazardous waste management in Southeast Asia. Urban Environmental Engineering and Management Program. *Asian Institute of Technology, Thailand*, 2004.

WIDAWSKY, L. In my backyard: how enabling hazardous waste trade to developing nations can improve the Basel Convention's ability to achieve environmental justice. *Environment Law*, Dec. 2008

WORLD BANK. *World Development Report 1992*. New York: Oxford University Press, 1992.

WORSTER, D. *Transformaciones de la Tierra*. Montevideo, 2008.

WYNNE, B. The Toxic Waste Trade: International Regulatory Issues and Options, *Third World Quarterly*, v.11, n.3, 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3992622>

FORD, L.H. Challenging Global Environmental Governance: Social Movement Agency and Global Civil Society. *Global Environmental Politics*, v. 3, n. 2, p. 120-134, May 2003.

10 Anexo

Quadro 8 – Os principais resíduos perigosos e os seus impactos na saúde

Principais resíduos e componentes de resíduos exportados e suas aplicações	Impactos na Saúde
Amianto: usado em construções, isolamento e revestimentos de materiais, componentes de transmissão entre outros	Câncer no pulmão, amiantose, deficiências, mesotelioma de pleura e peritônio
Cádmio: usado como estabilizante de PVC e na fabricação de pilhas e baterias de celulares e outros eletroeletrônicos, aplicado em semicondutores e usado como componente de ligas	A inalação em meios industriais ricos em fumos e poeiras de cádmio pode causar graves irritações pulmonares ou mesmo a morte. Seu acúmulo no organismo pode causar doenças no coração, distúrbios gastrintestinais e a pneumonite química.
Chumbo: fabricação e reciclagem de baterias de automóveis, computadores, acumuladores, soldagem, processos industriais, tintas, materiais calafetantes, fabricação de munição	A exposição aguda ou crônica ao chumbo pode causar desordens metabólicas, neurológicas neuropsicológicas e no sistema reprodutivo assim como doenças nos rins e nos sistemas sanguíneos
CromoVI e VII: Indústrias de corantes e pigmentos, esmaltes, tintas, ligas com aço e níquel, tratamento anticorrosivo, blindagem, cromagem de metais, galvanização	Problemas respiratórios (asma: bronquite) e no fígado, irritações na pele, câncer.
Dioxinas: entre as substâncias mais tóxicas (210 tipos), provêm de incineradores de resíduos, fabricação de PVC, combustão de resíduos hospitalares, fabricação de pesticidas e branqueamento de papel	Desordem reprodutiva e supressão do sistema imunológico, câncer, morte
Mercúrio: usado em termostatos, sensores, lâmpadas, celulares, baterias, indústria de explosivos, como catalisador em reações químicas	Afeta o sistema nervoso, gerando alterações de comportamento, perda de memória, tremor, dormência, formigamento e alterações visuais e auditivas. Danos nos rins, fígado e morte
PCBs: Aplicados como fluidos dielétricos de transformadores e capacitores e na composição de plastificantes, solventes, fluidos térmicos, desinfetantes entre outras aplicações industriais.	Os impactos na saúde humana são observados, principalmente, na disfunção reprodutiva e na supressão do sistema imunológico.
Cinzas de incinerador: geralmente contém metais como o chumbo, cádmio, mercúrio, arsênio e cromo.	O Arsênio pode causar danos nos pulmões, nos rins e no fígado, podendo também ocasionar a morte
Resíduos de metais e sucatas: muitas vezes contém chumbo, cádmio, mercúrio e cobre	O Cobre pode causar danos no fígado
Resíduos Plásticos: a maioria contém PVC, que também é usado em tubos e conexões, brinquedos, utensílios domésticos	A incineração de plásticos emite elevadas quantidades de fumaças tóxicas. O PVC geralmente contém aditivos como cádmio, chumbo.
Sucatas de eletrônicos e de computadores: contém PVC, metais pesados como o cádmio, chumbo, mercúrio, cromo e também PCBs	Ao serem reciclados ou incinerados lançam altas quantidades de fumaça tóxicas
Sucatas de cabos: geralmente apresentam chumbo, cobre ou PVC	A exposição à fumaça da incineração pode levar à supressão do sistema imunológico e reprodutivo.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UNEP/CHW.9/1.INF/2, 2008; CLAPP, 2001