
DE ESTOCOLMO À RIO-92

Com a criação do PNUMA, houve um incremento na ordem ambiental internacional com um desenvolvimento da abordagem de temas ambientais. Outros fatores, entretanto, devem ser considerados para se explicar essa série de novas reuniões, como o aumento do conhecimento científico sobre as alterações na atmosfera, em especial sobre a camada de ozônio. Além disso, após a Conferência de Estocolmo, as ONGs passaram a exercer uma ação mais contundente e a mobilizar a opinião pública internacional para os temas ambientais. Na década de 1980, suas reivindicações estavam focadas na preservação de espécies ameaçadas de extinção e no controle da poluição do ar e suas consequências na atmosfera.

Esse quadro estimulou a organização de eventos importantes que estruturaram o sistema internacional no que diz respeito à temática ambiental. Entre eles, veremos a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance (CPT), a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (CV), o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (PM) e a Convenção da Basílica sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (CTR).

A CONVENÇÃO SOBRE COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ESPÉCIES DE FLORA E FAUNA SELVAGENS EM PERIGO DE EXTINÇÃO

Aparentemente, a idéia de preservar espécies ameaçadas de extinção é uma demonstração de consciência ambiental e de respeito à pluralidade de manifestações da vida no planeta. Esses pontos devem ser considerados quando se discute a preservação ambiental, mas não são suficientes para se entender o problema.

Um aspecto que deve ser trazido à discussão é o da reserva de valor que as espécies vivas representam. Diante dos avanços alcançados em campos como a engenharia genética e a biotecnologia – principalmente ao longo da década de 1990, como veremos mais adiante – cada ser vivo passa a ser um recurso natural. Na verdade, as espécies vivas passam a ser vistas como portadoras de informação genética capaz de, seguramente manipulada, resolver necessidades humanas.

Essa interpretação, embora presente, não foi a de maior destaque na discussão da CITES. O principal argumento na época era o valor comercial das espécies, em especial as consideradas exóticas; fator que estava levando muitas delas à extinção. Segundo Elliott,

Os valores do comércio legal de animais selvagens é estimado entre \$US5 bilhões e \$US17 bilhões por ano. O valor do comércio ilegal é bem mais difícil de determinar, mas estimativas de agências do governo dos Estados Unidos projetam em \$US100 milhões o comércio de animais e plantas apenas nos Estados Unidos. [...] A Interpol estima que o comércio ilegal é da ordem de \$US5 bilhões anuais (Elliott, 1998: 30-31).

A CITES representa uma tentativa de impedir a continuidade deste quadro¹, buscando controlar as espécies ameaçadas de extinção, proibindo sua venda. Realizada em Washington, Estados Unidos, em março de 1973, a convenção passou a vigorar a partir de julho de 1975, 90 dias após o décimo registro de ratificação.

Constam do texto três anexos que discriminam as espécies impedidas de entrar em extinção e as que exigem algum cuidado especial na sua manipulação. A lista de espécies não é fixa e pode ser alterada segundo a recuperação ou a degradação ambiental e os avanços do conhecimento sobre as espécies.

A CITES está voltada para uma ampla gama de seres vivos – em seus anexos, as espécies estão agrupadas em fauna e flora. A reunião das partes, que ocorre a cada dois anos, tem garantido agilidade a esta convenção. Desse modo, tão logo os estudos gerados por uma comissão especial designada pelas partes indiquem a possibilidade de uma espécie ser extinta, ela torna-

se passível de ser incluída na lista de proibição de comércio.

As discussões, mais acaloradas decorreram do fato de os países periféricos se recusarem a aceitar as normas de controle de venda de produtos derivados de animais e/ou plantas que constam nos anexos. Esse grupo de países ficou impossibilitado de exercer sua soberania, em função dos “interesses mais amplos” da coletividade ambientalista. Também não receberam nenhuma ajuda – seja na forma de cooperação técnica ou a fundo perdido – para manterem os estoques de informação genética destinados ao uso futuro. Não se verifica, entretanto, nos países ricos a mesma disposição em cooperar, por exemplo, reduzindo a emissão de gases que intensificam o efeito estufa, quando eles são os maiores responsáveis. Essa é uma das “encruzilhadas da ordem ambiental internacional”, para tomar emprestado um título usado pelo sociólogo Santos (1994a).

O texto da CITES apresenta em seu artigo XIV o pleno direito ao exercício da soberania pelas partes. Elas podem adotar

- medidas internas mais rígidas com referência às condições de comércio, captura, posse ou transporte de espécies incluídas nos anexos I, II e III ou proibi-los inteiramente; ou,
- medidas internas que restrinjam ou proibam o comércio, a captura ou o transporte de espécies não incluídas nos anexos I, II e III (São Paulo b, 1997: 27).

Essa autonomia garantiu, como mostra o mapa 3², uma ampla mas paulatina adesão à CITES. Em 1985, 87 países a integravam (McCormick, 1992: 176). Este número passou para 115 em 1992, ano de realização da CNUMAD atingindo, no final de 1999, 146³.

Os mandamentos do realismo político foram aplicados às negociações da CITES que foi realizada na época da Guerra Fria. Os países mais poderosos e ricos impuseram facilmente sua vontade aos demais integrantes. (McCormick, 1992: 181).

A CONVENÇÃO SOBRE POLUÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE LONGO ALCANCE

No século XIX, estudos já indicavam uma relação entre a atividade industrial e a migração da poluição. Robert Smith, químico inglês, foi o primeiro a empregar o termo “chuva ácida”. Ele relacionou “a queima de carvão, a direção dos ventos, a corrosão e os danos da acidez à vegetação” (McCormick, 1992: 181).

No final da década de 1960, Svante Oden, cientista sueco, divulgava um trabalho em que demonstrava a contaminação de lagos pela chuva ácida nos países escandinavos (Elliott, 1998: 38). Vários outros trabalhos científicos

cos realizados por países que recebiam a carga poluidora de seus vizinhos foram divulgados. As principais áreas de chuva ácida no mundo concentraram-se no Hemisfério Norte, em especial na Europa, nos Estados Unidos, no Canadá, no Japão, na China e na Índia. Ao sul do Equador, as áreas mais afetadas são a América do Sul, em sua porção leste, no eixo Buenos Aires–São Paulo, e à oeste entre o Peru e o Equador, além de outros pontos localizados na faixa atlântica africana e na Indonésia.

A insatisfação, em especial dos países escandinavos que recebiam a carga de poluentes de seus vizinhos do sul mais industrializados, levou a Noruega e a Suécia a reivindicarem à Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) a formação de um grupo de estudos referentes à poluição transfronteiriça. A partir dos relatórios divulgados por esse grupo de pesquisa, houve a convocação, em 1979, para a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance (CPT). Ela ocorreu em Genebra e passou a vigorar a partir de 1983. Inicialmente, seu campo de ação foi circunscrito aos membros da Comissão Econômica Europeia das Nações Unidas, passando em seguida a envolver outros países, como os da América do Norte. Países como a China e o Japão, altamente poluidores, não firmaram este acordo. No final de 1999, 44 países o integravam⁴.

O objetivo desse documento foi estabelecer metas de redução da poluição do ar, levando os participantes a criar programas que permitissem alcançá-las. Como os integrantes da convenção são responsáveis por cerca de 80% da contaminação mundial pelo enxofre, ela foi muito comemorada, principalmente entre os ambientalistas.

O entusiasmo, porém, durou poucos anos. Em 1985, reunidos em Helsinque, Finlândia, os participantes da CPT decidiram diminuir em 30% a emissão de óxidos sulfúricos (SO_2)⁵ – tendo como base para avaliar a queda o total emitido em 1980. Esse documento ficou conhecido como Protocolo de Helsinque para a Redução das Emissões de Enxofre e entrou em vigor em setembro de 1987. No entanto, a recusa dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Polônia em seguir a determinação do Protocolo acabou por esvaziar de propósito seus conteúdos; além de tornar-se outra evidência de uma prática realista, considerando-se o fato de terem aceitado participar do escopo geral que formatou a redução de substâncias nocivas à saúde humana na atmosfera. Esta atitude, principalmente com relação aos Estados Unidos, tornar-se-á recorrente nos próximos tratados internacionais.

Em outra rodada da CPT, firmou-se mais um protocolo. Ele ficou co-

nhecido como Protocolo dos Nitrogenados (NO_x)⁶. Dessa vez, a reunião ocorreu em Sofia, Bulgária, em 1988, e decidiu-se pelo congelamento das emissões de NO_x aos níveis de 1987, tendo como data-limite para os participantes atingirem este objetivo o ano de 1995. No caso dos integrantes da Comissão Econômica Europeia das Nações Unidas, a meta foi ainda mais ousada: baixar em até 30% as emissões de NO_x até 1998, tendo também co-

mo parâmetro o total emitido em 1987. Este protocolo passou a vigorar em fevereiro de 1991.

Em 1991, reunidos em Genebra, os participantes da CPT decidiram que seus membros deveriam reduzir em 30% as emissões de compostos orgânicos⁷ até o final de 1999. Esta decisão só passou a vigorar em setembro de 1997. Dos protocolos que integram a CPT, tornou-se o que mais provocou declarações de países. Cada parte integrante apresentou uma data como base para efetuar a redução em 30% da emissão de compostos orgânicos. O Canadá, por exemplo, decidiu pelo ano de 1988; a Dinamarca, por 1985; e os Estados Unidos, por 1984.

Em 1994, houve a revisão do Protocolo de Helsinque em nova rodada da CPT, desta vez em Oslo, Noruega, quando ficou acordado que, em vez de se estabelecer uma diminuição percentual comum às partes, cada uma delas teria uma cota de redução própria. Este índice seria estabelecido em função das condições geográficas de cada parte – considerando dinâmica atmosférica e altitude – e da capacidade técnica de controlar as emissões. Este documento entrou em vigor em agosto de 1998.

Em 1998, reunidas em Aarhus, Dinamarca, as partes firmaram novo protocolo envolvendo a CPT. Trata-se de um documento que visa a redução de metais pesados.

O jogo das relações políticas foi mais equilibrado na CPT do que, por exemplo, na CITES. Dela participaram os países centrais e poderosos da Europa e da América do Norte e à exceção da China e do Japão, os principais integrantes do sistema internacional estiveram envolvidos nas negociações que buscaram regular a poluição transfronteiriça. Apesar da concordância inicial em relação à necessidade de se reduzir as emissões de poluentes na atmosfera e de controlar a migração da poluição, as diferenças surgiram a partir do momento em que se detalharam as normas a serem seguidas pelas partes. Mostra-se mais uma evidência de que os interesses nacionais prevalecem a cada rodada da ordem ambiental internacional.

A CONVENÇÃO DE VIENA E O PROTOCOLO DE MONTREAL

Tanto a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (CV) quanto o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (PM) versam, obviamente, sobre o controle de substâncias que destroem a camada de ozônio (O_3) e colocam em risco a vida humana na Terra. Esses documentos estão entre os que discutem a segurança ambiental global, aspecto que detalharemos no próximo capítulo, por tratarem de problemas de âmbito planetário. Eles também são citados como exemplos a serem seguidos, pois atingiram seus objetivos, mobilizando países e alcançando resultados importantes (Elliott, 1998: 53).

Uma explicação para esse fato seriam as evidências científicas sobre a destruição da camada, localizada a cerca de 50 km da superfície terrestre, na estratosfera, e suas consequências para a saúde humana – como o aumento dos casos de câncer de pele e de catarata. Nesta camada da atmosfera se concentra o ozônio, um gás natural formado por moléculas de oxigênio livres e que filtra os raios ultravioletas emitidos pelo Sol.

Substâncias criadas pela espécie humana, como os clorofluorcarbonos (CFC), os hidroclorofluorcarbonos (HCFC), os bromofluorcarbonos (BFC) e os halons halogenados (HBFC)⁸, ao chegarem à estratosfera, reagem com o ozônio, eliminando-o, o que permite uma passagem maior de raios infravermelhos à superfície do planeta. Tal processo varia de acordo com a latitude; estudos indicam que as radiações aumentam do Equador para os pólos.

A devastação do O₃ está relacionada também ao efeito estufa, fenômeno natural que consiste na retenção de calor nas baixas camadas da atmosfera a partir da ação de uma camada de gases, entre os quais está o ozônio. Além disso, os gases à base de cloro e bromo citados no parágrafo anterior intensificam o efeito estufa, podendo alterar o clima na Terra, elevando as temperaturas e o nível dos mares e alterando o regime de chuvas.

Os problemas acarretados pela destruição da camada de ozônio afetam desde um executivo que trabalha em Wall Street até um aborigene australiano: todos estamos sujeitos à radiação solar e expostos aos riscos citados acima. Este aspecto foi reconhecido como um problema ambiental global, que demanda uma discussão específica, ganhando corpo institucional na Conferência de Viena, Áustria, em março de 1985.

Muitos países, por meio de seus representantes, expressaram dúvidas quanto aos efeitos à saúde causados pela diminuição da camada de ozônio; exigiam mais evidências científicas, o que resultou na seguinte passagem do Preâmbulo da CV:

Cientes também da necessidade de pesquisas mais extensas e de observações sistemáticas, a fim de dar prosseguimento ao desenvolvimento do conhecimento científico sobre a camada de ozônio e dos possíveis efeitos adversos que resultem de sua modificação (São Paulo c, 1997:44).

Apesar da incerteza científica, decidiu-se pela tomada de medidas que evitassem a propagação de substâncias que destroem a camada de ozônio. Este ponto não está contido na versão final da CV, que deixou aberta esta possibilidade no artigo 2, sugerindo que tal regulamentação viesse a ser foco de um protocolo – o que acabou ocorrendo em Montreal dois anos depois.

A possibilidade de estabelecer um código de conduta externo que regulasse a ação das partes integrantes da CV gerou uma grande controvérsia. Dois países manifestaram-se isoladamente a respeito. Para a delegação do Japão,

[...] uma decisão a respeito se deve ou não continuar o trabalho sobre um protocolo [para regular a emissão de gases que destroem a camada de ozônio] deveria aguardar os resultados do trabalho do Comitê Coordenador sobre a Camada de Ozônio. Em segundo lugar, [...] a delegação do Japão é de opinião de que cada país deveria decidir por si próprio como controlar as emissões de clorofluorcarbonos (São Paulo c, 1997: 70).

A outra delegação que se manifestou nesse aspecto foi a espanhola, que afirmou que o protocolo destinado a controlar a emissão de gases que destroem a camada de ozônio deveria dirigir-se,

[...] aos próprios países individuais, aos quais se encarrece que controlem seus limites de produção ou uso, e não a países terceiros ou a organizações regionais em relação a tais países (São Paulo c, 1997: 70).

Tais declarações foram incorporadas ao texto aprovado em Viena. Elas indicam claramente que os interesses nacionais eram o ponto a ser defendido, mesmo em uma situação na qual as partes reconheciaiam tratar-se de um problema global.

Diane desse impasse, pois as declarações não representavam a posição isolada dos países que a tornaram pública, as decisões foram brandas. Definiu-se pela cooperação entre os países, pelo intercâmbio científico e tecnológico entre as partes e pela decisão de realizar novas rodadas, a fim de avançar na indicação de parâmetros para o controle da devastação da camada de ozônio.

Um reflexo dessa amplitude pode ser apreendido no mapa 4. Observa-se que praticamente todos os países integrantes das Nações Unidas aderiram à CV, que no final de 1999 contava com 171 países, sendo 28 signatários⁹. Entre as ausências, estão Líbia, Iraque, Afeganistão e Angola. O mapa 4 indica que países da América do Norte, da Escandinávia e da Europa, ou seja, do mundo rico – aquele que realmente forma opinião e que produz as substâncias capazes de alterar a camada de proteção aos raios ultravioletas – ingressaram como signatários. Eles têm a companhia de outros poucos países pelo mundo como Argentina, Chile, Peru, Egito e Burkina-Faso. Esse conjunto de países incentivou os demais a aderirem, com destaque para o Japão e a Espanha, que acabaram confirmando sua participação.

A divulgação feita em julho de 1985 por estudiosos ingleses, de que a camada de ozônio que deveria cobrir a Antártida, correspondendo a uma área semelhante à do território dos Estados Unidos (Miers, 1994: 114) havia simplesmente desaparecido, e unida à doença do Presidente Ronald Reagan (câncer de pele) despertaram um clamor na opinião pública internacional. Era preciso agir rapidamente. A resposta surgiu em setembro de 1987, em Montreal, Canadá, com os participantes do Protocolo de Montreal.

O PM tratou de propor metas quantitativas e prazos para a eliminação de substâncias que destroem a camada de ozônio. Além disso, afirmou um

preceito extremamente importante: a distinção entre os países centrais e os países periféricos, fixando metas distintas para cada um desses grupos, conforme o Artigo 5:

1. Qualquer parte que seja um país em desenvolvimento cujo nível calculado anual de consumo das substâncias controladas seja inferior a 0,3 quilogramas *per capita*, na data da entrada em vigor do referido protocolo para a parte em questão, ou a qualquer tempo dentro de dez anos da entrada em vigor do referido protocolo, poderá, a fim de satisfazer suas necessidades internas básicas, adiar o cumprimento das medidas de controle estabelecidas nos parágrafos 1 a 4 do Artigo 2, por dez anos após os prazos especificados naqueles parágrafos. No entanto, tal parte não poderá exceder um nível calculado de consumo de 0,3 quilograma *per capita* (São Paulo c, 1997: 33).

Para os integrantes do outro grupo estabeleceu-se, no Artigo 2 do PM, um rígido cronograma de redução das substâncias que afetam a camada de ozônio – determinando como medida de comparação os valores de 1986, informados em relatórios enviados pelas partes à Secretaria da cv. Uma das críticas feitas ao protocolo se baseia na inclusão de apenas dois grupos de substâncias a serem controladas. É preciso insistir, entretanto, que o tempo da política é mais lento que o da ansiedade em resolver os problemas ambientais. Como imaginar a adesão de países como os Estados Unidos se, de repente, fosse proibida a produção de toda e qualquer substância que destrói a camada de ozônio? Eles se recusariam a ingressar, como fizeram em outras situações em que seus interesses ficaram desprotegidos, e o documento marcado pela dificuldade de subtrair soberania de potências econômicas e militares e que têm, gostem ou não seus críticos, garantido algumas vitórias importantes para os países periféricos.

Outra novidade do PM, também presente no Artigo 2 foi a possibilidade de uma parte transferir ou receber à outra as substâncias em questão,

desde que o total conjunto dos níveis calculados de produção das partes em apreço não exceda os limites de produção estabelecidos neste Artigo. Qualquer transferência de tal produção será notificada ao secretariado, anteriormente a data de transferência (São Paulo c, 1997: 29).

O argumento empregado é matemático. O que interessava era diminuir a presença de substâncias destruidoras do ozônio na atmosfera, não importando onde elas tivessem sido geradas. Nesse ponto, eles não consideraram os territórios nacionais, tratando o problema a partir de uma perspectiva Gaia, isto é, entendendo a Terra como um organismo único que é afetado

por todas as ações desenvolvidas na superfície e na atmosfera (Lovelock, 1989). Este enfoque gerou muitas críticas, em especial de parte de ONGs do Norte, as quais afirmavam que o privilégio dado aos países periféricos faria com que os investimentos para a produção de substâncias que danificam a camada de ozônio migrassem para eles, reforçando a divisão internacional dos riscos técnicos do trabalho e eliminando os esforços dos Estados Unidos e dos países europeus em atingir os índices acordados no protocolo.

Elas reiteravam que o crescimento econômico verificado na Índia e na China motivaria uma maior produção das substâncias. De fato, a Índia ingressou no PM apenas em junho de 1992¹⁰ e a China um pouco antes, em junho de 1991. Se estes países ganharam algum tempo, também é verdade que submeteram-se à ordem ambiental internacional. Nada impede, por exemplo, que novas rodadas baseadas em estudos científicos, como tem sido, os pressionem a reduzir os prazos de eliminação das substâncias.

O Protocolo de Montreal foi ainda mais longe: proibiu as partes envolvidas de comercializar com Estados não-participantes. No Artigo 4, ficou acertado o seguinte:

1. Dentro de um ano a contar da data de entrada em vigor deste protocolo, as partes deverão proibir a importação de substâncias controladas de qualquer Estado que não seja parte deste protocolo.
2. A partir de 1 de janeiro de 1993, nenhuma parte que esteja operando nos termos do parágrafo 1 do Artigo 5 poderá exportar substâncias controladas para Estados que não sejam parte deste protocolo.
3. [...] 5. As partes desencorajarão a exportação, para qualquer Estado que não seja parte deste protocolo, de tecnologia para produzir ou utilizar substâncias controladas.
6. As partes abster-se-ão de fornecer novos subsídios, ajuda, créditos, garantias ou programas de seguro para a exportação, destinada a Estados que não sejam parte deste Protocolo, de produtos, equipamento, instalações industriais ou tecnologia à produção de substâncias controladas.
7. Os parágrafos 5 e 6 não serão aplicáveis a produtos, equipamentos, instalações industriais ou tecnologia que melhorem a contenção, recuperação, reciclagem ou destruição de substâncias alternativas, ou que de outra maneira contribuem para a redução das emissões de substâncias controladas (São Paulo c, 1997: 32-33).

Diante de tamanha pressão, tivemos um maior número de partes signatárias no Protocolo de Montreal do que na Convenção de Viena. Embora o número de integrantes do PM no final de 1999 seja muito semelhante ao da CV – 170 do primeiro contra 171 da segunda – foram 46 signatários contra apenas 28 do outro documento, indicando que ele entrou em vigência muito

mais rápido do que o seu antecessor. Foi preciso um ano e quatro meses para o PM, contra três anos e seis meses para a CV.

Comparando os dados, observa-se que Portugal e Japão, que figuraram como parte na CV, firmaram o PM no primeiro dia em que foi aberto à assinatura, no que foram acompanhados por muitos outros países. O país asiático, inclusive, mostrou uma atitude bastante distinta quando comparada à sua declaração na CV, o mesmo ocorrendo com a Espanha, que também se tornou signatária do PM. Outras inclusões de destaque são a Austrália, a Ásia, a Indonésia e a Venezuela.

Passados mais de uma década da assinatura do PM, verifica-se uma efetiva redução da emissão de substâncias que desvirtuem a camada de ozônio. Colaborou para isso a proibição da produção de CFC pelos países centrais. Segundo estimativas divulgadas pelo PNUMA em 1997, o consumo mundial de CFC diminuiu em mais de 60% (Segatto, 1997: A22). Mesmo entre os países periféricos, a diminuição foi verificada – como no caso do Brasil, que aderiu ao Protocolo em 1990 e definiu que até 2001 vai banir o uso de CFC do país, antecipando em dez anos o prazo a que teria direito.

Não é possível imaginar que com este documento os países consentiram em perder parcialmente sua soberania; ao contrário, ela foi reafirmada pelo princípio da igualdade entre as partes. Como os principais países do sistema internacional foram envolvidos, seus direitos foram reduzidos na mesma medida, o que não significa uma perda real de autonomia tendo em vista que as regras discriminaram todos os integrantes e os não-participantes. Na verdade, isso só foi possível com a inclusão da cláusula que proibia o comércio com os países que não aderiram, além do ingresso de países como os Estados Unidos, o Japão e a maior parte dos países europeus. Nesses casos, a opinião pública teve uma atuação importante, pressionando seus dirigentes a adotar medidas rápidas e eficazes para controlar a destruição da camada de ozônio.

Novas rodadas envolveram as partes da CV e do PM. Em Londres, Reino Unido, junho de 1990, outras substâncias foram agregadas ao grupo controlado – entre elas vários tipos de halons – com prazos bem rígidos: redução de 50% da produção e do consumo até 1995 e eliminação total em 2000. Desta vez, os resultados não foram tão positivos quanto na reunião anterior. Os países centrais questionaram o tratamento diferenciado destinado aos países periféricos. Além disso, ficou decidida a criação de um fundo multilateral para permitir o intercâmbio tecnológico entre as partes.

Em 1992, reunidas em Copenhague, Dinamarca, as partes decidiram acrescer mais substâncias controladas aos anexos, como outros tipos de halons e, pela primeira vez, substâncias HCFC. Dessa vez, porém, houve mais resistência, principalmente de Israel e da Comunidade Européia, que utilizam parte desses gases como insumo para a produção de pesticidas. Como resultado, até o final de 1999, países importantes como Rússia, Índia, Israel

e África do Sul ainda não haviam ingressado neste protocolo.

Em 1994, em Nairobi, as partes incluíram mais substâncias ao grupo das controladas. Entretanto, o resultado mais relevante foi a divulgação do relatório do Grupo de Avaliação Científica do Protocolo de Montreal, que indicava a diminuição de algumas substâncias na atmosfera e a necessidade de cinquenta anos para que a camada de ozônio recubra a área que ocupava antes das emissões das substâncias que a destruem.

Em 1997, novamente reunidas em Montreal, as partes decidiram banir a importação entre si e de não-partes de algumas das substâncias que desvirtuam a camada de ozônio. Este documento entrou em vigor em Janeiro de 1999.

Em 1999 teve lugar em Beijing, China, mais uma das reuniões das partes do Protocolo de Montreal. Em sua pauta constava como objetivo maior rever os aportes financeiros das partes com o objetivo de manter em funcionamento os grupos de trabalho que atuam como fiscalizadores e que subsideiam as reuniões, a partir de estudos científicos que realizam.

A CONVENÇÃO DA BASILEIA SOBRE O CONTROLE DE MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO

A presença de substâncias de elevado impacto ambiental, como as derivadas de processos químicos da indústria farmacêutica e química e o lixo hospitalar, é indesejada, pois tais substâncias podem acarretar problemas de saúde. Devido ao grande fluxo de substâncias dessa natureza entre países – principalmente a partir da intensificação da divisão internacional do trabalho – fez-se necessário criar normas para regulamentá-lo a fim de evitar a contaminação dos países que os recebem e daqueles pelos quais passam ao serem transportado. Com tal objetivo, foi convocada, em março de 1989, a Convenção da Basileia (Suíça) sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (CTR).

Antes da CTR, ocorreram vários acidentes envolvendo a contaminação química em especial em países periféricos. Esses países eram tradicionais importadores de resíduos tóxicos dos países ricos, recebendo dinheiro em troca. Com o final do socialismo e da URSS, esta atividade passou a ser uma alternativa para os países do Leste Europeu, os quais passaram a concorrer com os países periféricos na busca de lixo de alto risco.

Este fluxo de resíduos já estava sendo pautado em fóruns internacionais desde a década de 1980. Em 1984, os Estados Unidos e, depois, a Comunidade Européia estabeleceram normas para o transporte de resíduos perigosos. O PNUMA, por sua vez, organizou no Cairo, Egito, em 1987, uma reunião que elaborou a publicação *Normas e princípios para o gerenciamento am-*

bientalmente sadio dos resíduos sólidos, que ficou conhecida como *Normas do Cairo*, acompanhando uma iniciativa da OCDE datada de 1984.

Essas iniciativas não foram suficientes para inhibir o fluxo de resíduos perigosos. Até a realização dessa convenção, os países podiam exportar resíduos livremente como faziam os países centrais para periféricos. Como o transporte dessas substâncias é, na maior parte das vezes, marítimo, surgiu a preocupação de que acidentes resultassesem na contaminação dos oceanos, atingindo praias e contaminando a população.

A CTR procurou regular não apenas o destino final do lixo, como também a passagem deste material pelo território de outras partes que não o importador e o exportador do resíduo; não impede, no entanto, o “comércio” de resíduos perigosos.

Essa convenção não regula somente a ação entre o importador e o exportador dos resíduos, abrindo a possibilidade de uma parte vetar o transporte por área de sua jurisdição. Estabeleceu o Artigo 6:

4. Cada Estado de trânsito deverá acusar prontamente ao notificador o recebimento da notificação. Subseqüentemente poderá dar uma resposta por escrito ao notificador, em um prazo de sessenta dias, permitindo o movimento com ou sem condições, ne-gando permissão para o movimento ou solicitando informações adicionais. O Estado de exportação não deverá permitir que o movimento transfronteiriço tenha início antes de haver recebido a permissão por escrito do Estado de trânsito (São Paulo, 1997: 24).

Como o Protocolo de Montreal, a CTR proibiu o envolvimento comercial com Estados que não aderiram a ela. Além disso, a salvaguarda da soberania foi uma constante neste documento. No Artigo 4, ficou acordado que:

12. Nada na presente convenção deve afetar em nenhum aspecto a soberania dos Estados sobre seu mar territorial, estabelecida de acordo com o direito internacional e os direitos soberanos e a jurisdição que os Estados exercem sobre suas zonas econômicas exclusivas e plataformas continentais de acordo com o direito internacional, bem como o exercício dos direitos e liberdades de navegação por parte dos navios e aviões de todos os Estados, conforme prevê o direito internacional e como estabelecido em instrumentos internacionais pertinentes (São Paulo d, 1997: 21).

Além disso, as partes podem indicar os resíduos que consideram perigosos segundo suas leis nacionais que não estejam na lista dos anexos e fazer valer para eles – quando houver o movimento e/ou depósito em seu território – as normas da CTR. Foi dado, porém, um prazo de apenas seis meses, a contar da data de adesão, para que a parte comunique ao secretariado o acréscimo que deseja fazer.

Outro aspecto relevante consta do artigo 11 da CTR, que possibilita às partes estabelecerem, com partes e não-partes, acordos bilaterais, multilaterais e regionais sobre o movimento de resíduos perigosos,

[...] desde que esses esquemas ou acordos não derroguem a administração ambientalmente saudável dos resíduos perigosos e outros resíduos exigida pela presente convenção. Esses acordos ou esquemas deverão estabelecer dispositivos que não sejam ambientalmente menos saudáveis que aqueles previstos na presente convenção, particularmente levando-se em consideração os interesses dos países em desenvolvimento (São Paulo d, 1997:30).

No final de 1999, 130 países integravam a CTR. Apesar do elevado número de participantes, estudos divulgados por ONGs apontavam mais de 500 situações de transporte de resíduos sólidos de países centrais para países periféricos em 1994. A novidade era o aumento do fluxo para os países do antigo bloco socialista.

Depois da reunião de Estocolmo, assistimos à afirmação da temática ambiental no sistema internacional. A atuação do PNUMA assessorando as reuniões, instrumentalizando países periféricos com o financiamento de estudos e capacitando pessoal qualificado para monitorar o quadro ambiental colaborou para esta afirmação.

Os vários acordos internacionais apresentados nesse capítulo indicam que a matriz realista foi a base das formulações contidas nos textos finais das convenções. Identificamos em todos elas passagens que afirmam a soberania das partes, o que salvaguarda a manutenção dos interesses nacionais, como vimos no capítulo “A tradição e os novos paradigmas”, quando apresentamos a tradição do realismo político.

Qual seria a eficácia desses instrumentos? – indagaria um leitor atento à funcionalidade da ordem ambiental internacional. Diríamos que até antes da CNUMAD ela foi articulada de maneira gradual e conduzida de maneira favoreável aos países periféricos, discriminados de maneira positiva em vários documentos. Além disso, os instrumentos de regulação das relações internacionais propostos não levaram a um choque de interesses entre os principais países. Eles simplesmente recusaram-se a participar quando seus interesses não foram contemplados, como foi o caso dos protocolos da CPT.

Nos vinte anos transcorridos entre a reunião de Estocolmo e a do Rio de Janeiro, ocorreu a institucionalização da temática ambiental na ONU, que se somou às experiências de países que se articularam e estabeleceram acordos para tratar de problemas ambientais, como foi o caso do Tratado da Antártica. A ONU passou a desempenhar cada vez mais o papel de reguladora das tensões ambientais internacionais. Além das convenções e dos

protocolos discutidos acima, ela viria a patrocinar a reunião que difundiu a temática ambiental para os quatro cantos do planeta, a CNUMAD.

NOTAS

¹ Antes da CITES, foram organizadas outras reuniões internacionais visando à preservação ambiental, como a Conferência de Ransar e a Convenção Relativa à Proteção da Herança Mundial Natural e Cultural, promovida pela Unesco em 1972, que objetivou preservar sítios naturais e culturais relevantes para a humanidade. Após a CITES, tivemos a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias, organizada pelo PNUE, em Bonn (Alemanha), que entrou em vigor em 1983, e a Convenção sobre Diversidade Biológica, discutida mais adiante.

² Para facilitar a identificação dos países ver mapa-mundi no anexo.

³ Fonte: <http://www.wcmc.org.uk/CITES/english/parties4.htm>. Setembro de 1999.
⁴ Fonte: <http://sedac.ciesin.org/pidb/texts/transl...ary.air.pollution.emep.protocol.1984.html>.

⁵ Segundo Corson (1993), o SO₂ advém da queima de combustíveis fósseis e gera danos aos pulmões e às vias respiratórias, além de acidificação dos corpos d'água e do solo.

⁶ Para Corson (1993), a fonte e os efeitos do NO_x são os mesmos do SO₂. Ver nota anterior.

⁷ Corson (1993) indica que estes compostos orgânicos são produzidos a partir da queima de motores de veículos motorizados ou empregados em indústrias. Os danos por eles causados são maiores que os dos gases anteriormente tratados. Eles geram mutações e câncer em seres humanos e, ao combinarem-se com o NO_x na presença de luz solar, resultam em Ozônio (O₃), que produz uma névoa densa, afeta a vegetação e, em seres humanos, diminui a resistência às infecções, irrita os olhos, reduz a capacidade respiratória, afeta os pulmões e causa congestão nasal.

⁸ Os clorofluorcarbonos foram inventados em 1928 pela DuPont, empresa com sede nos Estados Unidos, e empregados em equipamentos de refrigeração, de condicionamento de ar, em aerossóis e na fabricação de espuma de colchões. Os hidroclorofluorcarbonos foram desenvolvidos para substituir o CFC. São usados em refrigerantes e em aerossóis, causando menos impacto na camada de ozônio que seu antecessor. Os bromofluorcarbonos são gases halons, usados em extintores.

⁹ Fonte: http://www.un.org/depts/treaty/final/ls2/newfiles/part_boo/xxviiboo/xxvii_.html.
Setembro de 1999.

¹⁰ Fonte: http://www.un.org/depts/treaty/final/ls2/newfiles/part_boo/xxviiboo/xxvii_.html.
Setembro de 1999.

¹¹ O lixo radioativo foi excluído desta convenção por contar com um organismo internacional específico: a Agência Internacional de Energia Atômica.