

# UMA ANÁLISE SOBRE A CONVENÇÃO DE BASILEIA E OS MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO

## ANALYSIS ON THE BASEL CONVENTION AND BORDER MOVEMENTS OF HAZARDOUS WASTES AND THEIR DEPOSIT

Tiago Resende Botelho<sup>□</sup>  
Thaís Maira Rodrigues Held<sup>□</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como escopo apresentar o tratamento jurídico conferido aos resíduos perigosos através da Convenção de Basileia, trilhando o percurso histórico, o reconhecimento e a importância desse instrumento jurídico internacional. O trabalho se bifurca em duas partes, constando na primeira parte, as noções gerais e aspectos necessários para a compreensão dos resíduos perigosos e seu depósito, como: conceito de resíduo sólido; classificação dos resíduos e seu trilhar histórico internacional. Já na segunda parte, apresentou-se a Convenção de Basileia e os desafios globais dos resíduos perigosos e seu depósito. Conferindo, assim, um panorama geral da Convenção de Basileia, dentre os quais foram destacados: mecanismos, controles e rastreamentos dos resíduos perigosos e seu depósito. Como forma de elucidar a matéria, demonstrou-se a aplicação da Convenção de Basileia no Brasil, no caso Brasóxidos Indústria Química Ltda. Por fim, trabalhou-se os desafios enfrentados pela Convenção de Basileia para o controle dos resíduos perigosos e seu depósito.

**Palavras-chave:** Resíduos perigosos; Convenção de Basileia; percurso histórico; instrumento jurídico internacional; depósito; desafios globais.

**ABSTRACT:** The aim of this scientific article is to scope to present the legal treatment given to hazardous waste through the Basel Convention, treading the path history, recognition and importance of this international legal instrument. The work bifurcates into two parts, consisting in the first part, the general concepts and aspects necessary for an understanding of hazardous wastes and their deposit, as the concept of solid waste, waste classification and its tread international background. In the second part, presented to the Basel Convention and the global challenges of hazardous wastes and their deposit. Giving thus an overview of the Basel Convention, among which were highlighted: mechanisms, controls and traces of hazardous wastes and their deposit. To elucidate the matter, we demonstrated the application of the Basel Convention in Brazil, in the case Brasóxidos Chemical Industry Ltda. Finally, he worked up the challenges faced by the Basel Convention for the Control of Hazardous Wastes and their deposit.

**Keywords:** Hazardous waste, the Basel Convention; historical path; international legal instrument; deposit, global challenges.

---

□ \* Mestre em Direito Agroambiental na Faculdade de Direito da UFMT, especialista em Direitos Humanos e Cidadania pela UFGD; Graduado em Direito – UEMS e Bacharel em História – UFGD, Analista judiciário e Professor da UEMS E FINAN. [trbotelho@hotmail.com](mailto:trbotelho@hotmail.com)

□ \* Mestra em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso; especialista em Direito Ambiental pela Faculdade Aldeia de Carapicuíba; Bacharela em Direito pela Universidade Camilo Castelo Branco, Coordenadora do Curso de Direito do Centro Universitário Cândido Rondon – UNIRONDON. [thaisaheld.adv@hotmail.com](mailto:thaisaheld.adv@hotmail.com)

## INTRODUÇÃO

É sobretudo importante salientar que trabalhar com mecanismos persecutórios aos resíduos perigosos requer um olhar clínico que consiga enxergar nesses resíduos não o problema fim, mas o fim do problema. Haja vista que a solução da problemática vai além da simples adoção de qualquer meio catalisador, sejam jurídicos, tecnológicos, científicos ou outros. Impende observar que deve haver atuação na raiz do problema, e não sobre o resíduo em si, no seu estado material, pois este nada mais é senão o estado final do problema, mas sobre a escolha humana de sua forma de vida, porque é o modo de vida que determina a interação do homem com seus rejeitos.

Nessa perspectiva, podemos afirmar que, de todos os problemas e dificuldades que assolam a humanidade nesse século, a questão dos resíduos perigosos, sem sombra de dúvidas, encontra-se no rol das mais emblemáticas e desafiadoras uma vez que vai além da mera adoção de instrumentos persecutórios. Em realidade, são requeridas novas práticas e mudanças significativas na forma como o homem vem se relacionando com seus rejeitos.

Enfim, a problemática dos resíduos perigosos é, de fato, complexa e requer redobrada atenção uma vez que o maior desafio encontra-se na sua redução e eventual eliminação. O nó da questão não está no resíduo em si, mas na forma de vida escolhida pela sociedade que potencializa dia a dia a existência de mais e mais resíduos. Ora, tentar solucionar as questões dos resíduos perigosos partindo apenas de seu estado material é o mesmo que ler um livro de trás para frente. Sabe-se que uma história só é descortinada nas últimas páginas, mas o contexto e os motivos que se deram para ali se chegar só serão revelados nas páginas iniciais, e, se não forem lidas, os motivos do desfecho serão desconhecidos e vagos.

Nesse sentido, insistir em ler apenas o final do livro e não o seu contexto todo é a mesma coisa que lançar um olhar apenas para o resíduo como matéria. É nos limitar a perseguir uma solução para sua resolução final, quando, na verdade, precisamos nos preocupar em resolver o enigma como um problema ético, de equidade e de justiça social, descobrindo formas de aperfeiçoar a relação do homem com seus rejeitos, principalmente quanto às escolhas feitas, pois se não repensadas, o homem estará sujeito a ficar vulnerável aos efeitos ambientais decorrentes dos resíduos perigosos provocados ou maximizados por suas ações.

Por tais motivos, para a elaboração desse trabalho, partimos do entendimento de que imprescindível se faz discutir a questão da movimentação e disposição dos resíduos perigosos, pois esta é uma realidade que nos aflige e requer uma atenção ímpar; contudo, não podemos esquecer que, se quisermos mudar nossa realidade frente às questões que envolvem os resíduos perigosos, precisamos mudar a largada do início, pois os esforços, quando empreendidos apenas para solucionar o fim do problema dos resíduos perigosos, socorrem, mas são incapazes de mudar a realidade inicial que gera a problemática. Urge combater as causas e não os efeitos.

É tão verdade que, em pleno século XXI, a preocupação da sociedade com seus rejeitos é insignificante se comparada com a importância que o problema tem. Motivo pelo qual, o presente trabalho visa a analisar a movimentação e o armazenamento dos resíduos perigosos, com base na Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, adotada no ano de 1989.

Como forma de descortinar este estudo a respeito da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, o trabalho foi dividido em duas grandes partes. A primeira descreve o tratamento jurídico conferido aos resíduos perigosos: roteiro histórico até a convenção de Basileia. Primeiro, procura-se expor as noções gerais e os aspectos imprescindíveis para a compreensão dos resíduos perigosos e seu depósito, sobretudo, seu conceito e sua classificação. A seguir, expõe-se o panorama histórico emblemático da Convenção de Basileia, trilhando sua trajetória histórica internacional, inclusive a Proibição da Basileia e a diplomacia brasileira.

Na segunda parte, vemos a Convenção de Basileia e os seus desafios globais, e então, buscou-se demonstrar a estrutura jurídica da Convenção de Basileia e sua aplicabilidade na esfera nacional através de um panorama geral dos mecanismos, controles e rastreamentos dos resíduos perigosos e seu depósito e a aplicação da Convenção de Basileia no Brasil. Descreve-se o caso Brasóxidos Indústria Química Ltda., e, por fim, buscou-se fazer uma análise das fragilidades frente aos incidentes ocorridos na África, no ano de 2006, e, no Brasil, no ano de 2009, além dos desafios que se apresentam à Convenção de Basileia.

## **I - O TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO AOS RESÍDUOS PERIGOSOS: ROTEIRO HISTÓRICO ATÉ A CONVENÇÃO DE BASILEIA**

§ 1º - Noções Gerais: aspectos necessários para a compreensão dos resíduos perigosos e seu depósito

### *A - Conceito de resíduo perigoso*

Pode-se afirmar que conceituar resíduos perigosos é uma missão um tanto quanto espinhosa uma vez que a própria Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito<sup>1</sup>, que veio para regulamentar o tema no ano de 1989, não apresentou de forma precisa o conceito de resíduo perigoso. Por tal motivo, a imprecisão conceitual é considerada um dos grandes entraves da Convenção, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Isso leva os países signatários a dotarem diferentes classificações, impossibilitando-se um conceito unificado para ela.

Como forma de melhor exemplificar essa imprecisão conceitual, vale destacar que o conceito de resíduo perigoso dado pela Convenção de Basileia é meramente exemplificativo e não conceitual, senão vejamos:

Art. 1º. §1º – Serão ‘resíduos perigosos’ para os fins da presente Convenção, os seguintes resíduos que sejam objeto de movimentos transfronteiriços:

a) Resíduos que se enquadrem em qualquer categoria contida no Anexo I, a menos que não possuam quaisquer das características descritas no Anexo III; e b) Resíduos não cobertos pelo parágrafo (a) mas definidos, ou considerados, resíduos perigosos pela legislação interna da Parte que seja Estado de exportação, de importação ou de trânsito.

§2º – Os resíduos que se enquadram em qualquer categoria contida no Anexo II e que sejam objeto de movimentos transfronteiriços serão considerados ‘outros resíduos’ para os fins da presente Convenção.

§3º – Os resíduos que, por serem radioativos, estiverem sujeitos a outros sistemas internacionais de controle, inclusive instrumentos internacionais que se apliquem especificamente a materiais radioativos, ficam excluídos do âmbito da presente Convenção.

---

<sup>1</sup> Nominada em inglês como; The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal.

§4º – Os resíduos derivados de operações normais de um navio, cuja descarga esteja coberta por um outro instrumento internacional, ficam excluídos do âmbito da presente Convenção<sup>2</sup>.

Notem que não houve uma conceituação objetiva, mas uma listagem dos resíduos perigosos que efetivamente são abarcados pela Convenção como, por exemplo: resíduos clínicos oriundos de cuidados médicos em hospitais, centros médicos e clínicas; resíduos oriundos da produção e preparação de produtos farmacêuticos; resíduos de medicamentos e produtos farmacêuticos; resíduos resultantes de operações de depósito de resíduos industriais; carbonilos metálicos; berílio; compostos de cobre; compostos de zinco; mercúrio; chumbo; amianto; compostos fosforosos orgânicos, entre outros<sup>3</sup>.

Importante se faz ressaltar que os resíduos supramencionados, para serem classificados como perigosos, além de listados no anexo I, precisam preencher as características descritas no Anexo III, que são: explosivos; líquidos inflamáveis; sólidos inflamáveis; substâncias ou resíduos sujeitos à combustão espontânea; substâncias ou resíduos que, em contato com água, emitem gases inflamáveis; oxidantes; peróxidos orgânicos; venenosas (agudas); substâncias infecciosas; corrosivas; liberação de gases tóxicos em contato com o ar ou a água; tóxicas (retardadas ou crônicas) e ecotóxicas.

É bem verdade que, apesar de apresentar um rol de exemplos em seu anexo I, a Convenção não se limitou a controlar apenas a movimentação transfronteiriça e o depósito dos resíduos perigosos descritos no anexo, pois permite que resíduos não deliberados pela Convenção de Basileia sejam tutelados por ela, e, quando definidos ou considerados perigosos, sejam de responsabilidade da legislação interna dos Estados no que diz respeito à exportação, importação ou trânsito.

Portanto, os resíduos não afixados nos anexos da Convenção, mas dispostos nas legislações internas dos países signatários, serão considerados por ela como se resíduos perigosos fossem. Assim, tal dispositivo permite que, democraticamente, se respeitem as especificidades residuais de cada país pactuante da Convenção.

Quando determinado resíduo é classificado pela legislação interna de um Estado-parte como perigoso, e não sendo ele acolhido pela Convenção de Basileia, o signatário, obrigatoriamente, e após seis meses de se tornar parte do Acordo, terá que

---

<sup>2</sup> Convenção de Basileia: Art. 1º.

<sup>3</sup> Convenção de Basileia: anexo I.

comunicar ao Secretariado da Convenção que, em sua legislação pátria, determinado resíduo é considerado perigoso.

Diante dessa realidade, podemos constatar que a lógica utilizada pela Convenção de Basileia, em um primeiro momento, foi abarcar aqueles resíduos perigosos que, com mais frequência, expõem a sociedade aos riscos, classificando-os em seu anexo I. Em seguida, por ter total ciência da impossibilidade de se esgotar a relação dos resíduos perigosos em um único Anexo, formula dispositivo que permite cada país democraticamente enquadrar, de acordo com sua realidade e necessidade, o que considera ser resíduos perigosos.

Buscando descortinar ainda mais o tema, socorremo-nos do conceito nacional de resíduos perigosos definidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT-, na NBR 10.004, que define a periculosidade de um resíduo da seguinte forma:

3.2. Periculosidade de um resíduo: Característica apresentada por um resíduo que, em função de suas propriedades físicas, químicas ou infecto-contagiosas, pode apresentar: a) risco à saúde pública, provocando mortalidade, incidência de doenças ou acentuando seus índices; b) riscos ao meio ambiente, quando o resíduo for gerenciado de forma inadequada<sup>4</sup>.

Por meio desse conceito, conclui-se que para a ABNT os resíduos perigosos devem ser definidos de acordo com suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade e patogenicidade. Consideram-se, ainda, como resíduos perigosos, “aqueles que apresentam periculosidade, conforme definido em 3.2, ou uma das características descritas em 4.2.1.1 a 4.2.1.5, ou constem nos Anexos A ou B<sup>5</sup>”.

Sustenta também este estudo que outra forma viável de se conceituar resíduos perigosos é por meio da utilização de uma lista de substâncias potencialmente perigosas elaboradas pelos órgãos de controle, normatização e fiscalização de cada país, ou até mesmo pelas próprias indústrias<sup>6</sup>.

Quanto às origens dos resíduos perigosos, elas podem ser inúmeras; no entanto, os destinos mais comuns são os seguintes: comercial, domiciliar, hospitalar, aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários, indústrias, agrícolas e atividade nuclear.

---

<sup>4</sup> Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 10.004: Classificação dos Resíduos Sólidos. ABNT, 2004.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

Em razão das múltiplas origens dos resíduos perigosos, e por serem compostos por várias substâncias, e muitas destas ainda desconhecidas pela sociedade, tais resíduos estão mais presentes no dia a dia da sociedade do que se pode imaginar. Os resíduos domiciliares estão entre eles. Apesar de aparentarem inofensivos à saúde humana, carregam consigo mercúrio, cádmio, zinco, cobre, elementos caracterizadores de resíduos perigosos que provocam diretamente efeitos perniciosos à natureza e à saúde da pessoa humana.

Ora, a Convenção de Basileia não apresentou conceito homogêneo de resíduos perigosos. Considera-se isso um ponto negativo, pois um trabalho que versa sobre resíduos perigosos deveria, necessariamente, oferecer um conceito norteador mais preciso. Pode-se, porém, afirmar que muito se avançou após a Convenção, pois, não obstante sua fragilidade conceitual, consegue-se, a partir de então, estabelecer um parâmetro para a movimentação transfronteiriça e depósito de resíduos perigosos, que antes não havia.

#### *B – Classificação dos resíduos*

A Convenção de Basileia não faz menção à classificação dos resíduos, motivo pelo qual utilizaremos o estudo apresentado pela ABNT- na NBR 10.004-, que classifica os resíduos perigosos quanto aos seus riscos potenciais, levando em conta suas propriedades físicas, químicas e infecto-contagiosas, possibilitando por meio dessa classificação um gerenciamento adequado dos dejetos sociais.

A primeira classe são as dos resíduos perigosos, que são aqueles que proporcionam riscos à saúde pública e ao meio ambiente, e demandam redobrada atenção em razão de suas peculiaridades de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade<sup>7</sup>.

A segunda classe divide-se em resíduos não perigosos, não inertes e inertes. Quanto aos resíduos não perigosos, a ABNT apenas listou alguns resíduos dessa classe, no anexo H, como, por exemplo: o resíduo de restaurante (restos de alimentos), a sucata de metais ferrosos, o resíduo de papel e papelão, entre outros (LISBOA, 2009, p. 143).

---

<sup>7</sup>Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 10.004: Classificação dos Resíduos Sólidos. ABNT, 2004.

Os resíduos não inertes são aqueles resíduos que não apresentam elevado grau de periculosidade; entretanto, não são inertes e por isso apresentam porcentagem pequena, mas existente, de risco, e podem ter propriedades tais como: biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água (LISBOA, 2009, p. 143).

Os resíduos inertes são aqueles que, ao serem submetidos a testes de solubilização, não reagem poluindo a água, excetuando-se aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor, conforme se vê no Anexo G. Isso significa que a água permanecerá potável quando em contato com os resíduos inertes. A grande maioria desses resíduos é reciclável. Esses resíduos não se degradam, ou não se decompõem, quando dispostos no solo (ou se degradam muito lentamente). Estão nesta classificação, por exemplo, os entulhos de demolição, pedras e areias retirados de escavações (LISBOA, 2009, p. 143).

#### *A – Trajetória histórica internacional da Convenção de Basileia*

A trajetória histórica dos resíduos perigosos se entrelaça com a própria História da humanidade. A partir do momento em que aqueles resíduos se concentram entorno dos grandes centros urbanos, seus dejetos tornam-se matéria de difícil gerenciamento e ultrapassam a capacidade de absorção pelo meio ambiente. Consequentemente, passam a acarretar constante ameaça à biosfera e à saúde humana.

Referente à trajetória histórica internacional da Convenção de Basileia, sustenta Marijane Lisboa que o trânsito internacional de resíduos perigosos é uma prática que decorre desde o fim do século XX. Os anos 70 são marcados por uma tímida movimentação dos resíduos perigosos. Isso acontece principalmente entre os Estados Unidos e o Canadá, a França e a Inglaterra, bem como na antiga República Democrática Alemã, que encaminhava seu lixo industrial para a República Federal Alemã (LISBOA, 2009, p. 143).

Nos anos 80, verifica-se um aumento vertiginoso das rotas comerciais para a movimentação dos resíduos perigosos. Isso se deve, principalmente, à grande concentração urbana e às inúmeras inovações tecnológicas desenvolvidas. Diante dessa conjuntura, iniciam-se, também, os primeiros relatos de catástrofes decorrentes da movimentação tranfronteiriça de resíduos perigosos.

O primeiro caso a ganhar notoriedade na imprensa internacional e repressão por parte do *Greenpeace* é o do navio *Khian Sea*, que foi contratado em 1986 pela Câmara Municipal de Filadélfia, para transportar 14 mil toneladas de cinzas para o Panamá. Contudo, ao chegar ao local, as autoridades locais constataram que tais cinzas continham substâncias químicas tóxicas e rejeitaram o descarregamento. Sem local para despejar tais cinzas, o *Khian Sea* passa dois anos a procura de um país que aceitasse o descarregamento. Devido à recusa de inúmeros países, como Bahamas, Bermuda, Cabo Verde, Haiti, Chile, Filipinas, Honduras, Senegal, entre outros, no ano de 1988, o navio reaparece inexplicavelmente com os porões vazios e até hoje não se sabe se as cinzas foram despejadas ilegalmente em algum país ou se terminaram no fundo do mar (LISBOA, 2009, p. 144-145).

O segundo caso emblemático é o da embarcação *Bark* que, em 1988, despeja 15.000 toneladas de cinzas do incinerador da Filadélfia, na ilha de Kassa, perto de Conacri, capital da Guiné. Em princípio, essas cinzas seriam para a construção de tijolos, mas por causa do alto grau de toxicidade, os tijolos fabricados com esse material eram de péssima qualidade a ponto de esfarelarem-se. O terceiro escândalo deu-se no mesmo ano, quando 4.000 toneladas de resíduos altamente tóxicos, oriundos da Itália, foram armazenados na aldeia portuária de Koko, na Nigéria, trazendo inúmeras consequências maléficas (LISBOA, 2009, p. 145-146).

Não obstante os abusos acima mencionados, os anos 80 são marcados por uma profunda consciência ambiental. O mundo industrializado reage contra a forma como eram gerenciados e instalados os novos aterros incineradores de resíduos perigosos (LISBOA, 2009, p. 44-45). Por conseguinte, os países industrializados passam a adotar mecanismos de proteção ambiental mais severos e estabelecem compromissos internacionais de não mais despejar resíduos perigosos nos oceanos. Em decorrência dessa política, tem-se um expressivo aumento nos custos do manejo de resíduos perigoso nos países industrializados (LISBOA, 2009, p. 44-45).

Assim, os países industrializados, sabedores da dificuldade e do alto custo econômico de gerenciar os resíduos perigosos, veem a oportunidade de comercializá-los com os países em desenvolvimento. Era a possibilidade de passarem adiante a responsabilidade da destinação final dos seus próprios resíduos perigosos.

De outro lado, os países em desenvolvimento, desconhecendo a gravidade do problema, veem nos resíduos perigosos uma forma de impulsionar suas frágeis economias. Assim, para muitos países em desenvolvimento, como Brasil, Índia, Indonésia e Filipinas, tais resíduos perigosos transformaram-se em matéria prima barata para a extração de metais com algum tipo de valor, como o chumbo, o zinco, o cobre, entre outros (LISBOA, 2009, p. 44-45).

No entanto, por serem produtos altamente tóxicos e não possuírem aqueles países condições básicas para empregar o correto manuseio dos resíduos, os efeitos eram, na grande maioria das vezes, a proliferação de agudas doenças e uma profunda degradação do meio ambiente.

Em oposição a tal realidade, os países africanos, que eram os mais afetados pelas consequências negativas ocasionadas pela movimentação transfronteiriça e pelo depósito dos resíduos perigosos, passam a manifestar-se contra as práticas adotadas pelos países industrializados. Por sua vez, percebendo a gravidade da situação, a ONU passa a discutir e elaborar uma Convenção internacional que regulasse o comércio e o depósito de resíduos perigosos.

O processo de elaboração da Convenção de Basileia é claramente dividido em dois blocos; o primeiro é composto pelos patronos das causas ambientais e aqueles que sofriam as amargas consequências dos resíduos perigosos, representados pelos países africanos e por países em desenvolvimento, que advogavam pelo combate à movimentação transfronteiriça dos resíduos perigosos e pela responsabilização dos países exportadores pela ocorrência de tráfico ilegal. Do outro lado, está o grupo dos defensores da política econômica formado, na grande maioria, pelos membros da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico-OCDE-, que sustentavam a permanência da comercialização dos resíduos perigosos, com a restrição de utilizar um regime de notificação e consentimento por parte dos países receptores e comerciantes dos resíduos (MARIS; ALMEIDA, 2009, p. 6).

Apesar da resistência e do pouco interesse dos países desenvolvidos em discutir questões que envolviam a movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos e seu depósito, no início de 1981, na reunião de Montevideu de Peritos a Respeito de Legislação Ambiental, sob os cuidados do Programa das Nações Unidas para o Meio

Ambiente, travaram-se os primeiros debates e embates referentes ao tema (ZIGILO, 2005, p. 51).

No ano de 1987, na reunião do Cairo sobre Gerenciamento Seguro de Resíduos Perigosos, o tema novamente entra em pauta e fica nítida a necessidade de um acordo global que norteie a movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos e seu depósito (ZIGILO, 2005, p. 51).

Diante da necessidade social latente, na data de 22 de março de 1989, na Conferência de Plenipotenciários, na cidade de Basileia, na Suíça, é promulgada pela ONU, por 105 países e pela União Europeia, a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, como um documento de referência mundial (ZIGILO, 2005, p. 51).

A Convenção de Basileia é composta por um preâmbulo, 29 Artigos e 6 Anexos, e contém, ainda, Conferências das partes, Secretariado e Grupos Técnicos de Trabalho. O principal objetivo é garantir a segurança do meio ambiente e a saúde humana, primando sempre pela administração segura de resíduos produzidos.

Segundo Marijane Lisboa: “A Convenção de Basileia pode ser considerada paradigmática para a estruturação de uma ética mundial e para a construção de uma cidadania planetária, dada a importância que a questão da justiça ambiental global assumiu durante as negociações”. (LISBOA, 2009, p. 157)

Assim sendo, o percurso histórico da Convenção de Basileia deixa claro que ela surge como forma de coibir os países desenvolvidos de transformarem os países em desenvolvimento em verdadeiros canteiros de depósito e incineradores dos seus resíduos perigosos.

#### *B – A Proibição da Basileia e a diplomacia brasileira*

Apesar de a Convenção de Basileia ter sido promulgada no ano de 1989, houve profunda desilusão, principalmente por parte dos países africanos e do bloco dos países em desenvolvimento, por não ter permanecido, no corpo do texto, o dispositivo que proibia por completo a exportação transfronteiriça dos resíduos perigosos (LISBOA, 2009, p. 157).

Tal situação deu-se exclusivamente pela violenta pressão exercida pelos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha Austrália, Nova Zelândia e Japão, que eram os principais

exportadores de resíduos perigosos para os países em desenvolvimento. Além do mais, alegavam que proibir a exportação para com os países em desenvolvimento era uma atitude paternalista e de desmoralização da soberania dessas nações, uma vez que elas tinham o direito de escolher, soberanamente, a comercialização, ou não, de tais resíduos (LISBOA, 2009, p. 156).

Em desacordo com tal imposição, os países em desenvolvimento passam a pressionar a ONU e questionar sobre a retirada desse dispositivo da Convenção. Esse período fica conhecido como a Proibição de Basileia.

Na 1ª Reunião das Partes, decorrida em Piriápolis, Uruguai, no ano de 1992, os países descontentes novamente apresentaram proposta da proibição de exportação de resíduos perigosos para os países em desenvolvimento. Ora, mesmo sendo descartada a proposta do bloco dos países desenvolvidos, o Grupo 77, que representava uma coalizão de nações em desenvolvimento, e mais a China, deixou claro que apresentaria novamente a proposta na próxima Reunião das Partes (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

Na 1ª Reunião das Partes, segundo Marijane Lisboa, o Brasil assume postura absolutamente discreta e tímida quanto à proibição da Basileia uma vez que, por não possuir fontes de jazidas de chumbo e por ser o minério de alto custo, pretendia o país comercializar as baterias automotivas usadas, dos EUA, objetivando extrair chumbo (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

A 2ª Reunião das Partes ocorreu em Genebra, na Suíça, no ano de 1994. Foi uma data importante para a Convenção de Basileia porque, finalmente, foi aprovado o dispositivo que proibia definitivamente a exportação dos resíduos perigosos para os países em desenvolvimento. Assim, os países pactuantes, a partir de fins de 1997, só poderiam realizar comércio de resíduos perigosos se atendessem criteriosamente a todos os dispositivos contidos na Convenção (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

Outra vez, o Brasil, por depender de resíduos oriundos de exportação, pretendia não apoiar tal dispositivo. No entanto, inesperadamente, o país foi indicado como representante do grupo junto ao G-77, situação que lhe impôs a necessidade de manifestar-se pela aprovação da proposta da proibição, por ser a vontade majoritária dos demais países. Por tais razões, o G-77 aprova a proibição de Basileia (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

A 3ª Reunião das Partes sucedeu-se em Genebra, na Suíça, no ano de 1995, e foi marcada por intensos debates quanto à proibição de Basileia. Novamente os blocos se formam e se utilizam dos mesmos discursos sabidos: de um lado, o bloco dos EUA, Canadá, Austrália, Japão e aliados; do outro, o G-77, com o apoio de grande parte União Europeia (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

Nessa Reunião, o Brasil tenta mais uma vez omitir-se do debate e sustém o posicionamento de que seria desnecessário emendar a Convenção de Basileia para que a proibição do comércio de resíduos perigosos constasse no bojo do texto, alegando que resoluções tomadas, democraticamente, por países em Convenções internacionais possuíam *status* de lei, ou seja, revestia-se de efeito vinculante (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

Apesar disso, por encontrar-se no bloco dos países em desenvolvimento e por ser a proibição de Basileia uma luta da maioria, o Brasil aceita a proposta que é aprovada por consenso até pelos principais opositores como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

A 4ª Reunião das Partes fora sediada em Kuching, na Malásia, no ano de 1998. Entretanto, países liderados por Israel, não concordando com a proibição de Basileia, apresentam a proposta de criar o Anexo VII, que seria a inclusão de novos países na lista dos que não poderiam exportar para os países em desenvolvimento uma vez que, assim, apesar de não poderem exportar, poderiam importar (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

A situação foi vista com bons olhos pelo Brasil, pois ingressando nesse Anexo, ainda que vetado de exportar resíduos perigosos, que nunca foi sua meta, teria a possibilidade de receber dos países exportadores os resíduos perigosos, pois essa era uma prática aceita pela Convenção. Contudo, tiveram suas expectativas frustradas, haja vista que a proposta da inclusão de um novo Anexo à Convenção não ganhou aceitabilidade (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

A 5ª Reunião das Partes, novamente deu-se em Basileia, na Suíça, no ano de 1999, data em que a Convenção completava exatamente 10 anos de vigência. Esse fato gerava grande expectativa por parte de seus adeptos, pois temiam que os países, que ainda não tivessem adotado a Convenção de Basileia, ratificassem a emenda de 1995 (*apud* LISBOA, 2009, p. 45-47).

Contudo, as expectativas dos contrários foram mais uma vez frustradas, a começar pelo Brasil que, utilizando-se do argumento do livre comércio, defendia que os países que tivessem tecnologias apropriadas deveriam ser autorizados a importar tais resíduos. Enfim, 15 anos após sua aprovação, o Brasil ainda se nega a ratificar tal emenda.

## **II – A CONVENÇÃO DE BASILEIA E O DESAFIO GLOBAL DOS RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO**

*A – Panorama geral da Convenção de Basileia: mecanismos, controles e rastreamentos dos resíduos perigosos e seu depósito.*

Importante se faz destacar que a Convenção da Basileia não veta a movimentação transfronteiriça de Resíduos Perigosos; ela somente institui regras norteadoras para que tal movimentação transcorra de forma ambientalmente equilibrada, e se respeitem, principalmente, a proteção da saúde humana e do meio ambiente.

Essa Convenção ganha espaço no ordenamento jurídico pátrio pela promulgação do Decreto Presidencial nº 875/93, depois autorizado pelo Decreto Legislativo nº 34/92. Contudo, sua implementação nacional dá-se três anos mais tarde, com a Resolução do CONAMA nº 23/96.

Estruturalmente, a Convenção de Basileia se firma sobre dois pilares: o primeiro é que qualquer Estado tem soberania para proibir a entrada de resíduos perigosos em seu território<sup>8</sup>; e o segundo é que os resíduos perigosos devem ser depositados nos locais onde foram gerados<sup>9</sup> visando sempre à proteção da saúde humana e do meio ambiente.

Importante é salientar que a Convenção de Basileia persegue aqueles resíduos que ela mesma aponta como perigosos, que são os contidos no Anexo I, e descritos nas legislações internas dos países signatários<sup>10</sup>, além daqueles que estejam no Anexo II, e sejam objeto de movimentos transfronteiriças<sup>11</sup>.

Com referência aos resíduos que sejam considerados ou definidos como perigosos pela legislação interna daqueles que são signatários, e não constem nos

---

<sup>8</sup> Convenção de Basileia: Preâmbulo.

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Convenção de Basileia: Art. 1º, §1º, a e b.

<sup>11</sup> Convenção de Basileia: Art. 1º, §2º.

Anexos da Convenção de Basileia, a parte deverá comunicar ao Secretariado<sup>12</sup>, dentro do prazo de seis meses, a contar da data em que se tornar Parte da presente Convenção<sup>13</sup>.

A Convenção pluralmente estabeleceu que, para que ocorra a exportação de resíduos perigosos e outros resíduos, imprescindível se faz que o Estado de importação consinta, por escrito, tal prática<sup>14</sup>, ou seja, a anuência de realizar tal comércio recai sobre a decisão do Estado que receberá os resíduos perigosos.

Em se tratando dos países de trânsito, a Convenção estabelece a necessidade da notificação a eles, que podem consentir, negar ou solicitar informações que acreditem ser pertinentes para a movimentação transfronteiriça, tudo num prazo de 60 dias<sup>15</sup>. Assim, 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, ou até que tenha transcorrido o prazo de 60 dias de resposta.

Quanto à notificação do país de importação, esta deverá conter as informações descritas no Anexo V. Buscando-se, principalmente, demonstrar os efeitos que tais movimentações poderão acarretar à saúde humana e ao meio ambiente<sup>16</sup>.

Para que seja legalmente dado início à movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos, é necessário não apenas o consentimento, por escrito, do Estado de importação, mas também a celebração de um contrato entre o exportador e o encarregado do depósito, especificando a forma como os resíduos serão gerenciados. Esses Requisitos são imprescindíveis para que o exportador libere o transporte<sup>17</sup>.

Vale destacar que qualquer movimento transfronteiriço de resíduos perigosos ou outros rejeitos transportados sem as devidas notificações será considerado como tráfico ilegal<sup>18</sup>.

Referente à obrigatoriedade e à exigência de seguro ou outro tipo de garantia, a Convenção é clara ao afirmar que os Estados de importação e de trânsito, que sejam

---

<sup>12</sup> Convenção de Basileia: Art. 16.

<sup>13</sup> Convenção de Basileia: Art. 3º, §1º.

<sup>14</sup> Convenção de Basileia: Art. 4º, §1º, c

<sup>15</sup> Convenção de Basileia: Art. 6º, §4º.

<sup>16</sup> Convenção de Basileia: Art. 4º, II, f.

<sup>17</sup> Convenção de Basileia: Art. 6º, III, a e b.

<sup>18</sup> Convenção de Basileia: Art. 9º.

partes de movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos ou outros resíduos, serão cobertos por algum tipo de seguro<sup>19</sup>.

Tanto os países de exportação quanto os de importação de resíduos perigosos precisam atentar para a capacidade de gerenciamento dos resíduos. E o exportador deve proibir o comércio se suspeitar que o país receptor, principalmente aquele em desenvolvimento, não conseguirá realizar seu depósito de maneira ambientalmente adequada<sup>20</sup>.

Para que tais resíduos sejam passíveis de movimentação, é imprescindível que seja matéria-prima para as indústrias de reciclagem ou recuperação no Estado de importação<sup>21</sup>, ou que haja outros critérios a serem acordados pelas Partes, cumprindo-se sempre os objetivos da presente Convenção<sup>22</sup>.

Ocorrendo qualquer movimentação transfronteiriça sem a devida autorização do Estado importador, o Estado exportador, depois de notificado, terá que reimportar os resíduos para o território de origem, em um espaço de tempo de 90 noventa dias, ou em qualquer outro prazo acordado entre os Estados interessados. Para esse desfecho, o exportador ou a Parte referente ao trânsito não poderão criar nenhum empecilho ao retorno dos resíduos para o Estado exportador<sup>23</sup>.

Para a Convenção, tráfico ilegal de resíduos perigosos são aqueles que decorrem sem notificação, sem consentimento, com falsificação, descrição enganosa ou fraude do consentimento, ou, ainda, aqueles que não estejam materialmente em conformidade com os documentos, ou que resultem num depósito deliberado<sup>24</sup>. Assim, praticada qualquer movimentação em que tais características estejam presentes, o Estado importador adotará a legislação nacional para impedir e punir o tráfico<sup>25</sup>.

Quando o movimento transfronteiriço se caracterizar como tráfico ilegal devido à conduta do exportador, este deverá assegurar que os resíduos sejam levados de volta para seu território ou depositado de outra forma ambientalmente saudável de acordo

---

<sup>19</sup> Convenção de Basileia: Art. 6º, § 11.

<sup>20</sup> Convenção de Basileia: Art. 4º §9º, a.

<sup>21</sup> Convenção de Basileia: Art. 4º, §9º.

<sup>22</sup> Convenção de Basileia Art. 4º, §9º, c

<sup>23</sup> Convenção de Basileia: Art. 8º.

<sup>24</sup> Convenção de Basileia: Art. 9º.

<sup>25</sup> Convenção de Basileia: Art. 9º, §5º.

com os termos da Convenção e com a anuência do Estado importador, em um prazo de 30 dias<sup>26</sup>.

Por sua vez, se o tráfico ilegal se deu por conduta do importador ou do encarregado do depósito, o Estado de importação deverá assegurar o depósito ambientalmente saudável dos resíduos em seu território no prazo de até 30 dias de sua ciência<sup>27</sup>.

Contudo, se tráfico ilegal não for responsabilidade do exportador ou gerador nem do importador ou encarregado do depósito, deverão eles, entretanto, garantir, por cooperação, que os resíduos sejam depositados o mais rapidamente possível de forma ambientalmente saudável em qualquer um dos Estados ou outro lugar avaliado como apropriado<sup>28</sup>.

As partes deverão, em consonância com suas leis e regulamentos, enviar, por meio do Secretariado, até o final de cada ano civil, um relatório sobre o movimento transfronteiriço de resíduos, com detalhadas informações<sup>29</sup>.

A Convenção prevê ainda que os Estados devem: i) reduzir ao mínimo a geração de resíduos perigosos e outros resíduos, partindo do princípio que cada um deve absorver os resíduos que produz; ii) proporcionar instalações adequadas para o depósito e que sejam localizadas dentro de seu território; iii) adotar medidas apropriadas para a saúde humana; iv) reduzir ao mínimo os resíduos; v) proibir a exportação para um Estado ou grupo de Estados cujas legislações impeçam, ou não possuam condições de administrar o movimento, de forma ambientalmente saudável; vi) exigir informações que especifiquem claramente os efeitos desse movimento; vii) impedir as importações que não sejam administradas de forma ambientalmente saudável; viii) cooperar com as outras Partes e organizações, buscando-se o aprimoramento<sup>30</sup>.

Atinente à Conferência das Partes, vale destacar que ela é a responsável por causar harmonização de políticas, estratégias e medidas adequadas, buscando, assim, diminuir os efeitos negativos provocados por resíduos perigosos à saúde humana e ao meio ambiente; tem, ainda, por objetivos decidir sobre emendas à presente Convenção e seus Anexos, levando sempre em apreço dados científicos, técnicos, econômicos e

---

<sup>26</sup> Convenção de Basileia: Art. 9º, §2º.

<sup>27</sup> Convenção de Basileia: Art. 9º, §3º.

<sup>28</sup> Convenção de Basileia: Art. 9º, §4º.

<sup>29</sup> Convenção de Basileia: Art. 13º, §3º.

<sup>30</sup> Convenção de Basileia: Art. 4º, §2º.

ambientais disponíveis, e elaborando relatórios sobre sua efetividade no prazo de três anos de sua vigência, e após cada seis anos<sup>31</sup>.

Quanto ao rastreamento de resíduos perigosos e seu depósito, segundo a Convenção de Basileia, o primeiro passo para a realização da movimentação transfronteiriça é a análise para saber se o resíduo em pauta encontra-se sobre as categorias controladas pela Convenção, e se a legislação pátria do Estado importador considera tal resíduo como passível de movimentação.

Assim, se estiver em conformidade com a Convenção de Basileia e a Legislação pátria, o exportador terá de elaborar e pactuar um Contrato com o encarregado do depósito que, inquestionavelmente, terá de pautar-se pela proteção da saúde humana e do meio ambiente.

Nesse percurso, o exportador providenciará também as garantias financeiras e os seguros para todos os Estados que possam vir a sofrer qualquer dano em decorrência de tal movimentação, bem como entrará em contato com o Estado de exportação que, no caso, é o seu Estado, visando a obter dele a notificação e as autorizações necessárias para a movimentação.

Após isso, estando os documentos apresentados pelo exportador em conformidade com a Convenção de Basileia, o Estado de exportação notificará o Estado de importação e de trânsito.

A partir de então, tem-se uma bifurcação de ações: i) encaminha-se a notificação ao Estado de importação, que poderá consentir, ou apresentar objeção; ii) encaminha-se a notificação ao Estado de trânsito, que deverá fornecer consentimento, por escrito ou tácito, ou apresentar objeção no prazo de 60 dias.

Realizadas tais notificações, aguardam-se as decisões tanto do Estado de importação quanto do Estado de trânsito. Se a resposta for negada por qualquer das partes, a movimentação está impedida de transcorrer e sua negociação se finda neste momento.

Ao contrário, manifestando-se os Estados favoravelmente, a movimentação transfronteiriça segue seu normal percurso. Então, o exportador preenche o documento assumindo a responsabilidade de acompanhar a movimentação de cada remessa de resíduos perigosos.

---

<sup>31</sup> Convenção de Basileia: Art. 15.

Ao receber o resíduo perigoso, o encarregado do depósito preencherá também o documento referente à movimentação, e envia cópia rubricada ao exportador e ao Estado de exportação. Concluindo-se o depósito, o seu encarregado completa o documento de movimento, mantém o original em sua posse, e envia cópia rubricada ao exportador e ao Estado de exportação.

Assim, é importante destacar as inúmeras responsabilidades do exportador que são, entre elas: concluir o contrato com o encarregado do depósito; fornecer garantias financeiras e seguros; apresentar notificações ao Estado de exportação e de trânsito; aguardar as devidas autorizações; completar e assinar documento de movimento; manter uma cópia do documento de movimento sobre seu domínio e assegurar que o processo de acompanhamento seja realizado de acordo com o estabelecido na Convenção de Basileia.

#### *B – A aplicação da Convenção de Basileia no Brasil: o caso Brasóxidos Indústria Química Ltda.*

Em decorrência da pouca visibilidade que esta matéria possui tanto na esfera jurídica quanto ambiental, bem como pelos escassos estudos acadêmicos sobre o tema, resolvemos trazer, de forma pedagógica, um caso nacional de importação de resíduos perigosos, que se utilizou da Convenção de Basileia.

Para este estudo, utilizou-se a movimentação da empresa Brasóxidos Indústria Química Ltda.<sup>32</sup> - que está localizada no município de Mauá, Estado de São Paulo, e atua na industrialização, comércio de produtos animais, exportação e importação de sucatas envolvendo o zinco e seus derivados (ZIGILO, 2005, p. 108-111).

No decorrer do ano de 2001, a empresa passou a ter grandes problemas com a localização do zinco, que é uma de suas principais matérias-primas. Sendo assim, em razão da escassez de matéria, requer ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a permissão para movimentação transfronteiriça do zinco com a empresa Sulfacid S.A - Argentina<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>Dados da empresa disponível em: <http://www.brasoxidos.com.br/vendas/venda.htm> Acesso em: 16. Jun. 2010

<sup>33</sup>Dados da empresa disponível em: <http://www.sulfacid-sa.com.ar> Acesso em: 16. Jun. 2010

Primeiramente, por ser a importadora da matéria-prima, a empresa Brasóxidos Indústria Química Ltda., de nacionalidade brasileira, necessita dar abertura do processo em seu país de origem, isto é, no Brasil (ZIGILO, 2005, p. 108-111).

Para isso, a matéria-prima desejada para movimentação transfronteiriça, que no caso em tela é o zinco, precisa ser abrigada pela Resolução do CONAMA, de número 23/96<sup>34</sup>.

Aqui, o zinco é matéria abarcada por essa Resolução como rejeitos de classe II, passíveis de movimentação para reciclagem ou reaproveitamento, mas com a devida autorização do IBAMA, que, por sua vez, fornecerá anuência e parecer técnico. Os requisitos deverão ser devidamente preenchidos pela importadora Brasóxidos Indústria Química Ltda. (ZIGILO, 2005, p. 108-111).

Vencida essa etapa, a importadora preenche o Anexo 5/96, constando os dados relevantes para o cadastro de importadores e processadores de material perigoso, como a localização das empresas exportadora/importadora, descrição de suas atividades e do resíduo perigoso pretendido para movimentação. Como forma de validar essa etapa, a importadora deverá ter os dados devidamente aprovados pelo IBAMA (ZIGILO, 2005, p. 108-111).

Em seguida, a empresa Brasóxidos apresentou licença de instalação e funcionamento, informando que utiliza a sucata de zinco para a fabricação de óxido de zinco e pó de zinco. Etapa essa que foi liberada pela Companhia de Tecnologia de Saneamento ambiental- CETESB-, órgão Estadual de São Paulo, Estado onde a empresa se encontra filiada<sup>35</sup>.

A importadora preenche o anexo 6/96 da Resolução CONAMA, como forma de atestar a viabilidade de sua situação ambiental para reciclar ou reprocessar resíduos. Novamente a Companhia de Tecnologia de Saneamento ambiental (CETES) necessita liberar as documentações que, no caso em tela, teve toda a documentação liberada<sup>36</sup>.

Ultimada essa etapa, a importadora preenche o Anexo 7/96, contendo informações, como: localização de ambas as empresas, a descrição dos resíduos importados, o código de cadastro no sistema de cadastro no sistema de comércio

---

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

exterior ( SISCOMEX ), bem como os requisitos para manutenção humana com o resíduo<sup>37</sup>.

Insta salientar que, nessa etapa, descreve-se todo o percurso a ser percorrido pelo resíduo perigo que, no caso em tela, fora descrito no Anexo 7/96 da seguinte forma: Buenos Aires – Argentina, pela rota 11, rota 02, rota 126, rota 127, rota 14, através a ponte internacional, e, em território brasileiro, pelas rodovias BR 472, BR 285, BR 153, BR 156, e transportado pela empresa Expresso Aguirucho S.A<sup>38</sup>.

Para finalizar a movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos, o importador preencheu o Anexo 8/96 descrevendo a previsão de importação de material perigoso, apresentando um laudo em que conste a análise da sucata a ser transportada, e recolhendo a taxa de fiscalização ambiental. Após todos esses trâmites, a movimentação foi concluída e a empresa nacional Brasóxidos Indústria Química Ltda. foi autorizada a importar o zinco, sua principal matéria- prima, da empresa Sulfacid S.A.- Argentina (ZIGILO, 2005, p. 108-111).

*A- A fragilidade da Convenção de Basileia frente aos incidentes ocorridos na África, no ano de 2000; e, no Brasil, no ano de 2009*

A Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação surge no ano de 1989, como resposta internacional ao pesado ônus que as nações em desenvolvimento suportavam devido à eliminação de resíduos perigosos em seus territórios por parte dos países ditos desenvolvidos. Sua principal meta era regular o comércio de resíduos perigosos para garantir a eliminação segura deles e reduzir o movimento transfronteiriço desses produtos (WIDAWSKY, 2008, p. 579).

É bem verdade que a Convenção de Basileia pode ser apontada como um dos acordos internacionais pioneiros na integração dos princípios de justiça ambiental com o comércio internacional global. No entanto, apesar de todos os avanços conquistados por meio dessa Convenção, ela vem sofrendo intensas críticas em razão de sua fragilidade, a ponto de ser considerada "um Tratado de Compromisso, que está muito na retórica, mas pouco na substância e eficácia" (WIDAWSKY, 2008, p. 579).

---

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

Como forma de exemplificar a fragilidade, dois casos emblemáticos devem ser elucidados.

O primeiro é o desastre ocorrido na Costa do Marfim, na cidade de Abidjan (África). No ano de 2006, uma companhia holandesa de processamento de resíduos aceita receber 250 toneladas de resíduos no valor de U\$15.000 (quinze mil dólares). Contudo, ao receber a carga, descobriu que se tratava de 500 toneladas de uma lama altamente tóxica; os rótulos estavam falsificados, e, para sua disposição ambientalmente correta, seriam necessários cerca de U\$300.000 (trezentos mil dólares) (WIDAWSKY, 2008, p. 579).

No entanto, não estando a Holanda disposta a arcar com o prejuízo, consegue encontrar uma pequena firma em Abidjan disposta a receber a carga ao mesmo preço de U\$ 15.000 (quinze mil dólares). A lama tóxica foi bombeada em caminhões e despejada em, aproximadamente, dezoito locais públicos em toda a cidade (WIDAWSKY, 2008, p. 579).

Tal incidente gera inúmeros posicionamentos a respeito da Convenção, dentre eles aquele que:

Apesar de suas intenções progressistas, a recente catástrofe em Abidjan, deixa claro que a Convenção de Basileia, ficou muito aquém de qualquer realização da justiça ambiental e garantir a segurança das nações do terceiro mundo no campo da eliminação de resíduos perigosos internacional. Embora nenhuma violação formal da Convenção de Basileia foram admitidos por qualquer uma das nações ou sociedades envolvidas, o despejo de resíduos em Abidjan, em aparente violação dos requisitos da Convenção de Basileia teve graves efeitos na saúde humana, incluindo dez mortes, sessenta e nove internações, mais de cem mil consultas médicas, bem como a necessidade dos centros de saúde especiais que deverão ser erguidos e trinta e psicólogos contratados para resolver o trauma mental. Repercussões ambientais incluídas poluição do ar, a contaminação das fontes de água, o encerramento do centro da cidade, tratamento de lixo doméstico por dois meses, e a contaminação da cadeia alimentar. A nova catástrofe gerada consequências económicas e sociais, tais como o encerramento de muitas empresas devido à contaminação e uma dispensa em massa de trabalhadores, suspensão de actividades de pesca e vegetal e da pecuária, o deslocamento de pessoas, o encerramento de escolas, e "surto de raiva e protesto da população. (Cf. WIDAWSKY, 2008, p. 602 – Tradução nossa.)

Recentemente, na data de 23 de julho de 2010, a multinacional suíça Trafigura, responsável por ter despejado a lama tóxica na Costa do Marfim e gerado grandes estragos, foi multada em 1 milhão de euros (cerca de R\$ 2,3 milhões), por exportar ilegalmente lixo tóxico<sup>39</sup>.

No ano de 2008, a empresa pagou aproximadamente a 30 mil pessoas o equivalente a R\$ 2,7 mil, como forma de amortizar os danos provocados à saúde da população. No ano anterior, em 2007, a companhia pagou ao governo da Costa do Marfim quase US\$ 200 milhões<sup>40</sup>.

O segundo caso, que demonstra a fragilidade da Convenção de Basileia na prática, foi a falsificação de documentos e rotulagens de cargas, como no caso ocorrido no Brasil, no fim do mês de fevereiro e início de maio do ano de 2009.

Nesse período, atracaram no Porto de Santos (SP) e Rio Grande (RS) cerca de 70 contêineres, com aproximadamente 1.400 toneladas de lixo perigoso que continham pilhas, seringas, sacolas plásticas, banheiros químicos, camisinhas usadas, resíduos eletroeletrônicos.

De acordo com investigações da Receita Federal e do Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul, as cargas vieram da Inglaterra, com documentação falsificada apresentada à alfândega em que constava que os contêineres continham polímero de etileno e resíduos plásticos, que seriam usados na indústria da reciclagem.

Tais produtos foram importados e transportados pelas empresas Alfatech-Tecnologia em Polímeros-, Stefenon Estratégia e Marketing-, BES-Assessoria em Comércio Exterior, Maersk Brasil Brasmar Ltda-, e MSC-Mediterranean Shipping Company (BENITES, 2010). Destas, quatro possuem sede no Rio Grande do Sul, e uma em São Paulo, infringindo, assim, a Convenção da Basileia e a Resolução 23 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BENITES, 2010).

De acordo com determinação do Instituto Nacional de Meio Ambiente (IBAMA), as toneladas de lixo tóxico produzido na Inglaterra, e que vieram parar nos portos, brasileiros, tiveram que retornar ao seu país de origem no prazo de dez dias e no

---

<sup>39</sup> BBC Brasil. *Multinacional é multada por envio ilegal de lixo tóxico à Costa do Marfim*. 23 de julho, 2010. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/lg/noticias/2010/07/100723\\_lixo\\_costadomarfim\\_pu.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/lg/noticias/2010/07/100723_lixo_costadomarfim_pu.shtml) Acesso em 19. Jun. 2010.

<sup>40</sup> Idem.

mesmo navio que as trouxe. Além do mais, as cinco empresas responsáveis pela importação do lixo terão que pagar a multa no valor de R\$ 408 mil (NETO, 2009).

Os dois casos apresentados trouxeram à tona a fragilidade da Convenção de Basileia uma vez que, por mais difundido que seja o entendimento de que os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos sejam praticados atentos à saúde humana e ao meio ambiente, ainda hoje há por parte de muitos países desenvolvidos a tentativa de se livrar dos seus resíduos tóxicos, e, para isso, utilizam-se de práticas obscuras como a falsificação dos rótulos, a mistura de resíduos recicláveis como os não recicláveis dentre outros.

#### *B – Os desafios enfrentados pela Convenção de Basileia para o controle dos resíduos perigosos e seu depósito*

Quanto aos desafios enfrentados pela Convenção de Basileia para o controle dos resíduos perigosos e seu depósito, é fácil notar que o Brasil, ao tornar-se signatário, no Decreto Presidencial, em um primeiro momento, enaltece sua importância, afirmando que:

Ao aderir à Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, o Governo brasileiro se associa a instrumento que considera positivo, uma vez que estabelece mecanismos internacionais de controle desses movimentos – baseados no princípio do consentimento prévio e explícito para a importação e o trânsito de resíduos perigosos -, procura coibir o tráfico ilícito e prevê a intensificação da cooperação internacional para a gestão adequada desses resíduos<sup>41</sup>.

Entretanto, no mesmo Decreto, o Brasil é claro ao explicitar sua preocupação frente aos necessários e imprescindíveis desafios que terão que ser enfrentados. Nesse sentido, sustenta que a Convenção de Basileia não aponta uma solução definitiva para o problema dos resíduos perigosos, tampouco possui um controle rigoroso da movimentação, uma vez que seus dispositivos são demasiadamente brandos, fazendo com que não se constitua frentes aos pactuantes um compromisso claro quanto à exportação de resíduos perigosos com a gestão ambientalmente saudável<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Convenção de Basileia: Art. 1º, § 1º.

<sup>42</sup> Convenção de Basileia: Art. 1º, § 1º.

Por conseguinte, a posição do Brasil frente à Convenção de Basileia é que ela seja apenas o início de longa e árdua caminhada que busca reduzir ao máximo os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, e minimizar a quantidade de conteúdo tóxico, e garantir sua disposição no local de sua produção, bem como contribuir na gestão dos resíduos perigosos produzidos nos países em desenvolvimento<sup>43</sup>.

Nesse mesmo sentido, afirma Widawsky que existem inúmeros obstáculos que impedem a Convenção de Basileia de alcançar a justiça ambiental desejada. Entre os entraves destacam-se:

1) financiamento insuficiente do Trust Basel fundos, especialmente os técnicos do Fundo Fiduciário estabelecido especificamente para ajudar as nações em desenvolvimento, com transferência de tecnologia, 2) a falha do consentimento prévio informado (PIC) para verificar gestão ambientalmente racional (ESM), instalações, 3) a ineficácia dos centros regionais da Convenção de Basileia (BCRCs) à transferência de treinamento ou tecnologias para países em desenvolvimento, e 4) ausência das partes de apoio para cumprimento da Convenção ou no protocolo do Comitê de Responsabilidade. (WIDAWSKY, 2008, p. 581 – Tradução nossa.)

Notem que existe falta de incentivos financeiros por parte dos países membros, principalmente por parte daqueles que mais exportam resíduos perigosos; por conseguinte, tem-se também a dificuldade de implementar e efetivar o monitoramento da movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos, e isso gera a não efetivação da Convenção.

Para se ter uma noção da gravidade do problema, em agosto de 2006, o Fundo destinado à captação de recursos havia recebido um montante de apenas U\$ 3.211.447, que, se hipoteticamente empregado na reparação dos danos ocorridos na Costa do Marfim, seria ínfimo perto do *quantum* necessário, haja vista que os danos já custaram mais de U\$ 28.900 mil, com estimativa de serem gastos cerca de U\$ 39,4 milhões (WIDAWSKY, 2008, p. 602).

Outro problema para a Convenção é a inexistência de instrumento capaz de responsabilizar e compensar os danos sofridos ao meio ambiente e à vida das espécies humanas. (MARIS; ALMEIDA, 2009, p. 16).

---

<sup>43</sup> Convenção de Basileia: Art. 1º, § 2º.

Um fator importante que necessita ser extinto é a ideia defendida pelos países adeptos de que a comercialização dos resíduos perigosos é uma transação positiva e lucrativa, haja vista possibilitar resultado satisfatório para ambos os envolvidos. Na prática, a teoria não procede, pois o gerenciamento viável dos resíduos perigosos à sã qualidade de vida e à proteção do meio ambiente requer alto custo econômico, social, educacional, ambiental, que os países importadores, em geral, ainda não possuem.

Por não possuírem consciência de direitos fundamentais mínimos, é que os países importadores não estão preparados para administrar os resíduos perigosos, enquanto, há mais tempo, outros países já possuem melhor qualidade de vida, sem problemas com resíduos. Assim, para se pensar em uma democrática comercialização de resíduos perigosos, é imprescindível que se avance na efetivação de alguns direitos fundamentais que, automaticamente, proporcionarão um padrão mínimo de qualidade de vida. Isso exigirá formas viáveis de tratamento dos resíduos perigosos, pois, enquanto tais direitos estiverem sendo negados, continuar-se-ão as estruturas deficitárias e insalubres, que afetam o meio ambiente e a vida humana e não humana.

Outros dois sérios desafios que necessitam ser enfrentados é a prática ilegal de falsificação dos rótulos e a mistura dos resíduos recicláveis com outros tipos de resíduos que são de difícil manuseio. É fato que a insistência em tais práticas se dá única e exclusivamente por terem os exportadores o total conhecimento da complexidade e do custo que envolve a administração dos resíduos perigosos.

Afirmar que os países importadores estão preparados para tal comercialização, ou que sua proibição é uma violação da soberania estatal, são alegações descabidas e infundadas que precisam ser vencidas pela Convenção. Sabe-se da fragilidade com que muitos direitos fundamentais ainda estão postos em prática na grande maioria dos países importadores. E cidadãos sem consciência desses direitos tendem a realizar a comercialização de resíduos perigosos. No entanto, a verdade é que eles desconhecem a gravidade da problemática, mas em meio à pobreza que os circunda, as migalhas oferecidas pelo comércio ilegal de tais resíduos permitem acalantar, momentaneamente, a fome, a pobreza, a dor e a esperança.

Do exposto, fica fácil notar que o desafio envolvendo os resíduos perigosos requer um enfrentamento em proporção universal. Só assim se conseguirá reduzir, ao máximo, as movimentações transfronteiriças, a diminuição da utilização de materiais

tóxicos e sua devida disposição próxima ao local de produção, num conjunto de incentivos aos países em desenvolvimento, para a gestão ambientalmente saudável dos resíduos perigosos que produzirem.

Por maiores que sejam os desafios enfrentados pela Convenção de Basileia, de forma alguma podemos defini-la como uma “torre de babel”. Seria uma atitude desvalorativa para uma Convenção que veio somar-se ao rol das proteções ambientais, pois, se nos apropriarmos do entendimento de Max Weber, ao dizer que “toda obra científica acabada não tem outro sentido senão o de fazer surgirem novas indagações. Ela pede, portanto, que seja ultrapassada e envelheça” (WEBER, 2008, p. 29). Portanto, mesmo que esta Convenção possua inúmeras carências e limitações, não haveria motivo para ser desvalorizada já que pode ser definida como um grande divisor de águas na questão transfronteiriça de resíduos perigosos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar da importância do tema, insta destacar a dificuldade encontrada na elaboração desse trabalho, principalmente pela escassez bibliográfica sobre o tema. Situação assustadora, pois em pleno século XXI, em que as tecnologias ganham velocidade cibernética e produzem resíduos de alta periculosidade a todo o momento, não encontrar estudos expressivos que permeiem tal tema demonstra o despreparo social, jurídico e educacional na busca de uma solução viável para a movimentação e o depósito dos resíduos perigosos.

Como se não bastasse a total negligência da sociedade por ações éticas frente às questões que envolvem os resíduos perigosos, no universo acadêmico tal realidade não é diferente. Uma vez que aí tem havido profunda negligência tanto de trabalhos científicos quanto de debates que pautem políticas de mitigação do problema.

Em razão dessa triste realidade, o trabalho em tela vem na via contrária e se levanta como um diferencial, propondo-se a empregar um olhar atento à Convenção de Basileia, que é o principal instrumento internacional regulamentador do controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito.

Pode-se notar que a trajetória da Convenção de Basileia é marcada por profundas e conflitantes tensões, e que envolve inúmeros interesses. De um lado, o

bloco dos países desenvolvidos que veem nela a perda da possibilidade de negociarem seus resíduos perigosos e, assim, ficarem livres do alto custo do gerenciamento deles. Do outro, estão os países em desenvolvimento, que aprovam a Convenção, porque sofrem as amargas consequências da relação exploratória estabelecida pelos países desenvolvidos.

Apesar das fortes e inúmeras resistências de países, como Canadá, Alemanha, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia e Japão, seus argumentos dia a dia perdem sustentabilidade, pois as catástrofes decorrentes de movimentações e disposições de resíduos perigosos de forma indevida, aumentam e assolam drasticamente os países que possuem as maiores limitações sociais e econômicas.

Nessa conjuntura, na data de 22 de março de 1989, rompendo os obstáculos, que aparentemente se colocavam como intransponíveis, é promulgada a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, e que pode ser considerada até os dias atuais como o principal instrumento jurídico internacional que regulamenta o tema. No Brasil, esta Convenção é promulgada pelo Decreto Presidencial n.875/93, autorizada pelo Decreto Legislativo de n.34/92 e implementada em esfera nacional pela Resolução do Conama, n.23/96.

Fundamentalmente a Convenção de Basileia traz em seu bojo inúmeros mecanismos, controles e formas de rastreamentos dos resíduos perigosos e seu depósito, visando principalmente a conter os riscos à saúde humana e ao meio ambiente.

Mediante todos esses instrumentos persecutórios abarcados pela Convenção, que são de suma importância para a regulamentação do tema, o grande desafio enfrentado e que vai muito além da disposição da movimentação e depósito dos resíduos perigosos é, sem sombra de dúvidas, a redução ao mínimo da geração de tais resíduos em termos de quantidade e/ou potencial de riscos.

Com isso, é incontestável que o desafio posto à Convenção de Basileia é amplo e demasiadamente complexo, requerendo-se dela, em alguns momentos, muito mais do que ela pode oferecer. Não obstante, por maiores que sejam seus desafios globais e suas fragilidades como nos casos supramencionados dos incidentes ocorridos na África, no ano de 2006, e no Brasil, no ano de 2009, não se pode culpar por toda aquela insanidade apenas a mera ineficácia e fragilidade da Convenção, pois uma sociedade carrega, além de suas normas, seus princípios éticos e morais, e, se esses se burlam, é porque

carregam consigo os interesses desumanos, e a esses não se aplicam leis nem convenções. Por mais bem intencionadas que procurem ser, não podem, por si, modificar a realidade.

Por todo o explanado, chegamos ao sólido entendimento de que a Convenção de Basileia representou e representa o mais forte instrumento estimulador da justiça ambiental. Ela, sem dúvida, apresenta mecanismos protetores para as nações em desenvolvimento quanto aos perigos da movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos

Assim, mesmo tendo ciência de suas inúmeras fragilidades e desafios, desqualificá-la é negar a importância daquela que pioneiramente apresentou freios à movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos e trouxe à tona a necessidade de se regulamentar a situação exploratória até então vivenciada pelos países em desenvolvimento. Desta forma, mais do que simplesmente criticar a Convenção temos que esquadrihar e resgatar valores que possam contrabalançar o descompasso existente entre os limites da natureza e a volúpia ilimitada da sociedade capitalista.

## REFERÊNCIAS

BBC Brasil. *Multinacional é multada por envio ilegal de lixo tóxico à Costa do Marfim*. Disponível em:

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/lg/noticias/2010/07/100723\\_lixo\\_costadomarfim\\_pu.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/lg/noticias/2010/07/100723_lixo_costadomarfim_pu.shtml). Acesso em 19. Jun. 2010.

BENITES, Afonso. *Empresa inglesa envia lote de lixo tóxico para o Brasil*. In: Folha de São Paulo, C2, 27. Jun. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u587272.shtml> Acesso em 22. Jun. 2010.

LISBOA, Marijane. *Ética e cidadania planetárias na era tecnológica: o caso da proibição de Basileia*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

\_\_\_\_\_. *Ética e cidadania planetárias na era tecnológica: o caso da Proibição de Basileia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

WEBER, Max. A ciência como vocação. In: \_\_\_\_\_. *Ciência e política: duas vocações*. 17ª edição. São Paulo: Cultrix, 2008.

WIDAWSKY, Lisa. *In my backyard: how enabling hazardous waste trade to developing nations can improve the Basel Convention's ability to achieve environmental justice*. Form & Style Editor: Environment Law. 2008.

MARIS, Thiago; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. A Convenção de Basiléia e os Desafios para o seu progresso. *Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas"* (UNESP, UNICAMP e PUC/SP).

Disponível em:

[http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/thiago\\_maris\\_luciana\\_almeida.pdf](http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/thiago_maris_luciana_almeida.pdf)

\_\_\_\_\_. *A Convenção da Basiléia e os desafios para o seu progresso*. Disponível em: <http://www.unesp.br/santiagodantassp> Acesso em: 03. Jun. 2010.

NETO, João Sorima. *Lixo tóxico que veio parar no Porto de Santos, em SP, terá que ser devolvido à Inglaterra em dez dias*. O Globo, Bom Dia São Paulo, A Tribuna Digital. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/cidades/mat/2009/07/07/lixo-toxico-tera-que-ser-devolvido-inglaterra-em-dez-dias-756689647.as> Acesso em: 22.jun. 2010.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

VEIGA, Marcelo Mota & VEIGA, Lilian Bechara Veiga. *Análise socioeconômico dos movimentos transfronteiriços de resíduos sólidos*. Disponível em [http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2005\\_Enegep0301\\_0832.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2005_Enegep0301_0832.pdf) Acesso em: 30. Mai. 2010.

VEIGA, Marcelo Mota. A competitividade e a gestão ambiental internacional de resíduos sólidos perigosos. *Revista Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia de Produção*. SP, n. 4, Fev. 2005.

\_\_\_\_\_. (In) Eficiência econômica e ambiental da Convenção de Basiléia. *R.Adm., São Paulo*, v.42, n.2, p.128-140, abr./maio/jun. 2007

ZIGILO, Luciana. *A Convenção de Basiléia e o destino dos resíduos industriais no Brasil*, 2005. 140f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. *Segurança Ambiental no Brasil e a Convenção de Basiléia*. Disponível em <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd25/seguranca.pdf> Acesso em: 06. Jun. 2010.