

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 190, DE 2003

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada naquela cidade em 22 de maio de 2001.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado FERNANDO GABEIRA

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, a Mensagem nº 190, por ele assinada em 16 de maio do ano em curso, acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial nº 00071/MRE/MMA, datada de 28 de fevereiro último, assinada e autenticada exclusivamente por meio eletrônico pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim e do Meio Ambiente, Marina Silva.

A Mensagem presidencial foi distribuída a esta e às Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e de Constituição e Justiça e de Redação.

Os autos de tramitação submetidos à análise estão de acordo com as regras de processo legislativo pertinentes, inclusive no que diz respeito à responsabilidade quanto à cópia do ato internacional sob exame que, neste caso, traz a indispensável chancela do Ministério das Relações Exteriores, através de lacre, que se encontra intacto, e autenticação, firmado pelo titular da Divisão de Atos Internacionais daquela pasta.

Estando os autos aptos à análise parlamentar, passo a expor a sua estrutura.

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes compõe-se de um preâmbulo, de 30 artigos e de seis anexos.

No detalhado preâmbulo, são feitas remissões à Decisão 19/13C, de 07 de fevereiro de 1997, do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em que se determina o início de ações internacionais para proteger a saúde humana e o meio ambiente com medidas que irão reduzir e/ou eliminar as liberações de poluentes orgânicos persistentes; à Convenção de Roterdã, sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos, relatada, em nossa Comissão, pelo Deputado Antônio Carlos Pannunzio; à Convenção de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, em que se incluem os acordos regionais elaborados no âmbito de seu artigo 11; às disposições pertinentes da Agenda 21; ao princípio da precaução, verdadeira revolução em matéria de conservação e saúde ambiental e ao Princípio 16 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, firmada em 1992, no Rio de Janeiro, segundo a qual quem contamina deve arcar com os custos da contaminação (quem cria o perigo é por ele responsável).

Os Estados Partes reafirmam, em conformidade com o que dispõe a Carta das Nações Unidas, que os Estados têm o direito de explorar seus próprios recursos de acordo com suas políticas ambientais e de desenvolvimento próprias, mas *com a responsabilidade equivalente* de assegurar que as atividades desenvolvidas no âmbito de sua jurisdição não causem danos ao meio ambiente *dos outros* Estados ou de quaisquer áreas situadas além de sua jurisdição territorial - ou seja, quem desencadear o dano é por ele responsável, inclusive além das fronteiras de seu território.

Os Estados Partes abordam, ademais, as necessidades dos países em desenvolvimento, particularmente dos menos desenvolvidos e com economias de transição, de fortalecer suas capacidades de gestão em relação às substâncias químicas, inclusive mediante transferência de tecnologia, prestação de assistência financeira e técnica e promoção de cooperação entre os países.

Os Estados signatários salientam a importância da conscientização dos fabricantes de poluentes orgânicos, conclamando-os a

assumir a responsabilidade por reduzir os efeitos maléficos de seus produtos e a informar usuários, governos e público sobre os perigos e danos efetivos ou potenciais e dessas substâncias.

Os Estados signatários exortam aqueles Estados Partes que não tenham sistemas normativos de avaliação de agrotóxicos e substâncias químicas industriais a criá-los, bem como a desenvolver e utilizar processos e substâncias químicas ambientalmente saudáveis.

Mostram determinação comum em proteger a saúde humana e o meio ambiente dos impactos nocivos dos poluentes orgânicos persistentes (mais conhecidos pela sigla *POPs* – *persistent organic pollutants*, em inglês, que também se adequa à tradução *poluentes orgânicos persistentes*).

O Artigo 1º trata dos *objetivos* da Convenção, a partir do princípio da precaução – Princípio 15, da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – e os elege como proteção à saúde humana e ao meio ambiente dos poluentes orgânicos persistentes.

O Artigo 2º trata das *definições*, que são *Parte, Organização Regional de Integração Econômica e Partes Presentes e Votantes*.

O Artigo 3º *intitula-se medidas para reduzir ou eliminar as liberações decorrentes de produção e uso internacionais dos poluentes orgânicos persistentes* e prevê as ações necessárias para reduzir ou eliminar as liberações decorrentes da produção e uso internacionais das substâncias químicas que se deseja regulamentar.

Trata-se de longo e detalhado artigo, composto por seis parágrafos, em que são estabelecidas obrigações cogentes das Partes, no que concerne à proibição de produção e utilização das substâncias químicas, bem como à importação e exportação das substâncias relacionadas no Anexo A.

No parágrafo 1, os Estados Partes se comprometem a proibir ou a adotar as medidas jurídicas e administrativas necessárias para eliminar a produção e utilização das substâncias químicas relacionadas no Anexo A, assim como a sua importação ou exportação.

Comprometem-se, ademais, os Estados Partes, nos termos do parágrafo 2, a adotar medidas necessárias para, nos termos da *alínea a*, garantir que a importação das substâncias relacionadas no Anexo A somente ocorra para efeitos de disposição final adequada dessas substâncias, com rígido

respeito às regras ambientais, ou para utilização, nos termos da *alínea b*, através de exceção expressa, para Estado Parte em que esteja em vigor uma finalidade aceitável de produção ou uso, considerando-se as disposições relevantes dos instrumentos internacionais de *Consentimento Prévio Informado (Prior Informed Consent – PIC)*, apenas podendo-se exportá-las mediante as condições expressas nos incisos *i*, *ii*, e *iii*, dessa alínea, para Estado Parte que tenha autorização para utilizar a substância que importará, de acordo com os *Anexos A ou B* (hipótese em que os cuidados para com a disposição final se mantêm) ou para um Estado que não seja Parte da Convenção que tenha fornecido uma certificação anual para o Estado Parte exportador, que deverá especificar o uso previsto da substância e incluir uma declaração de que, para aquela substância, o Estado importador assume o compromisso de proteger a saúde humana e o meio ambiente, cumprir o disposto no *Artigo 6º*, parágrafo 1, além do dever de respeitar, quando for o caso, o disposto no parágrafo 2, da Parte II do *Anexo B*.

O inciso *i* da *alínea b* do parágrafo 2 do Artigo 3º traz redação que merece destaque. Nele, os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas para garantir que as substâncias químicas relacionadas nos Anexos A e B sejam importadas *apenas para sua disposição ambientalmente adequada na forma do disposto no Artigo 6º*, parágrafo (d).

O *Artigo 6*, mencionado nesse dispositivo, é referente às medidas para reduzir ou eliminar as liberações de estoques e resíduos dos produtos químicos aqui regulados e, no *inciso d*, dispõe-se sobre as medidas necessárias para que os resíduos desses produtos (incluindo-se aí os produtos e artigos que se convertam em resíduos), sejam manejados, coletados, transportados e armazenados de maneira ambientalmente saudável, dispostos de forma a que a quantidade de poluentes orgânicos persistentes existente nesses resíduos seja destruída ou irreversivelmente transformada para que não exiba mais características de poluentes orgânicos persistentes ou, então, seja disposta de forma ambientalmente saudável etc., não sendo permitida disposição que possibilite a recuperação, reciclagem, regeneração, reutilização direta ou usos alternativos de resíduos materiais dos poluentes orgânicos persistentes, proibindo-se também que os poluentes ou resíduos sejam transportados através de fronteiras internacionais, sem que se leve em consideração as regras, normas e diretrizes internacionais relevantes e respeito desse transporte – que está inserido no âmbito do transporte de cargas perigosas.

É aqui importante ressaltar, todavia, que, conquanto com

todas as cautelas jurídicas de praxe, a *alínea i do parágrafo 2 do Artigo 3º* abre uma possibilidade de importação de poluentes orgânicos persistentes para disposição final em terceiro país, que, assim, importará os poluentes ou resíduos de poluentes orgânicos persistentes para efetuar a disposição final desses poluentes em seu território .

É dispositivo útil quando o país que fabricou ou exportou a substância reimporta o produto ou resíduo que contém a substância para que seja adequadamente disposto em seu território. É, entretanto, um pouco preocupante, se for utilizada para que um país pobre importe produto ou resíduo contendo poluente orgânico persistente de outros, para efetuar a disposição desse lixo químico em seu território, às vezes sem a correspondente capacidade técnica de colocar em efetiva prática as cautelas jurídicas suficientes que existem quanto à disposição final (que, como toda norma jurídica, são teóricas).

Na *alínea c do parágrafo 2º do Artigo 3º*, prevê-se que uma substância química relacionada no Anexo A, para a qual as exceções específicas para produção e utilização não estejam mais em vigor para qualquer Parte, não mais poderá ser exportada por essa Parte, exceto para o propósito de sua disposição adequada, do ponto de vista ambiental, na forma do disposto no Artigo 6º, parágrafo 1 (d).

Na *alínea d* desse parágrafo, enfatiza-se que a expressão *Estado que não seja Parte na presente Convenção* aplica-se em relação a uma determinada substância química, Estado ou organização regional de integração econômica que não tenha acordado vincular-se à Convenção, no que diz respeito à substância química mencionada (ou seja, na hipótese de haver reserva em relação a uma substância x, a restrição de importação ou exportação incide mesmo se houver reserva, ou se o Estado para onde se destine a substância ou que deseje exportá-la para Estado Parte da Convenção não tiver aderido à Convenção), o que é uma fórmula útil para se evitar triangulação que caracterize burla às normas convencionadas.

No parágrafo 3 desse artigo, prevê-se que os países partes da Convenção que disponham de um ou mais sistemas de regulamentação e avaliação de novos agrotóxicos ou novas substâncias químicas industriais deverão adotar medidas para regulamentar esses processos, com a finalidade de prevenir a produção e utilização de novos agrotóxicos ou novas substâncias químicas industriais que possuam as características de poluentes orgânicos

persistentes segundo os critérios do parágrafo 1 do *Anexo D*.

O parágrafo 4 prevê a internalização das normas e critérios do parágrafo 1, do *Anexo D*, na realização da avaliação dos agrotóxicos ou substâncias químicas industriais atualmente em uso nos Estados Partes que disponham de um ou mais esquemas de regulamentação e avaliação de agrotóxicos ou substâncias químicas industriais atualmente em uso.

No parágrafo 5, de outro lado, prevê-se exceção de incidência, hipótese em que não se aplicarão os parágrafos 1 e 2 desse artigo a quantidades de uma substância química determinada utilizada em pesquisa em escala laboratorial ou para padrão de referência.

No parágrafo 6, tratam-se das exceções específicas, de acordo com os *Anexos A ou B*, ou da finalidade aceitável prevista no *Anexo B*, casos em que os Estados Partes deverão tomar as medidas apropriadas para assegurar que qualquer produção ou utilização corresponda, de fato, à finalidade a que se destina, a fim de se tomarem todas as medidas necessárias para minimizar a exposição humana e a liberação desses poluentes no meio ambiente.

O *Artigo 4º* é pertinente ao *Registro de exceções específicas*. Compõe-se de nove parágrafos, em que se estabelece a previsão do registro dessas substâncias; os requisitos desse registro; prazos, hipótese de prorrogação; delegação à Conferência das Partes para decidir sobre o processo de análise dessas exceções; retirada de solicitação de registro de exceção e término da possibilidade de registro de exceção feita, quando não houver mais Partes registradas para um tipo de exceção específica.

O *Artigo 5º* é referente às *Medidas para reduzir ou eliminar as liberações da produção não intencional*, matéria abordada em um único e longo parágrafo, composto de sete alíneas, subdivididas em vários incisos, contendo normas que têm o objetivo de estabelecer requisitos mínimos para que sejam reduzidas as liberações totais derivadas de fontes antropogênicas de cada uma das substâncias químicas incluídas no *Anexo C*, com a finalidade de reduzi-las ao mínimo ou de eliminá-las definitivamente onde for possível.

O *Artigo 6º* refere-se às *Medidas para reduzir ou eliminar as liberações de estoques e resíduos* de poluentes orgânicos persistentes, sendo composto por dois longos e detalhados parágrafos.

No primeiro, são estabelecidas as obrigações dos Estados

Partes em relação às medidas a serem por eles tomadas para assegurar que os estoques que consistam das substâncias químicas relacionadas nos *Anexos A ou B*, ou que contenham resíduos dessas substâncias, incluindo os produtos e artigos que se possam converter em resíduos tóxicos por conterem as substâncias químicas relacionadas nos *Anexos A, B ou C*, ou por terem sido por elas contaminados, sejam gerenciados de modo a proteger a saúde humana e o meio ambiente.

O segundo parágrafo desse artigo tem caráter procedimental e se refere ao dever da Conferência das Partes dessa Convenção cooperar estreitamente com os órgãos apropriados da Conferência de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito para, entre outras coisas, estabelecer os níveis de destruição e transformação irreversível necessários para garantir que não sejam mais exibidas as características de poluentes orgânicos persistentes especificadas no parágrafo 1 do Anexo D; determinar os métodos considerados saudáveis para a disposição adequada do ponto de vista ambiental e estabelecer, conforme o caso, os níveis de concentração das substâncias químicas relacionadas nos *Anexos A, B e C* para definir o baixo teor de poluente orgânico persistente mencionado no inciso ii do parágrafo 1(d).

O *Artigo 7º* é pertinente aos *planos de implementação* do ato internacional sob análise e compõe-se de três parágrafos objetivos.

O *Artigo 8º* detalha, em nove parágrafos, o aspecto do procedimento para *inclusão de substâncias químicas* nos *Anexos A, B e C*.

O *Artigo 9º*, contendo cinco parágrafos sintéticos, trata do *Intercâmbio de Informações*, comprometendo-se os Estados Partes a facilitar essa troca com o objetivo de reduzir ou eliminar a produção, utilização ou liberação de poluentes orgânicos persistentes, bem como as alternativas a esses produtos, inclusive no que diz respeito aos riscos, bem como aos custos econômicos e sociais pertinentes.

O *Artigo 10*, composto por cinco parágrafos, é pertinente à *Informação, conscientização e educação do público*. Consagra o *princípio do dever de informar e do direito de ser informado*, incluindo-o como norma jurídica do texto. Dispõe, inclusive, sobre educação sanitária e ambiental em relação aos poluentes químicos orgânicos persistentes.

O *Artigo 11*, composto por dois detalhados parágrafos,

intitula-se *pesquisa, desenvolvimento e monitoramento*. No primeiro, os Estados Partes se comprometem, de acordo com suas capacidades a estimular ou efetuar, no plano nacional e internacional, atividades de pesquisa, desenvolvimento, monitoramento e acompanhamento dos poluentes orgânicos persistentes, às possíveis alternativas e a poluentes passíveis de entrarem no rol dos poluentes orgânicos persistentes.

No *Artigo 12*, dispõe-se sobre *Assistência Técnica*, em cinco parágrafos sintéticos e objetivos, que apontam o procedimento de cooperação técnica que deverá ser adotado entre os Estados Partes.

O *Artigo 13*, em oito detalhados parágrafos, dispõe sobre *Mecanismos e recursos financeiros*. Cada Estado Parte se compromete, de acordo com sua capacidade, a prestar apoio financeiro e a oferecer incentivos para atividades nacionais que visem a alcançar o objetivo da presente Convenção de acordo com seu plano, prioridades e programas nacionais. Há dispositivos específicos para as *Partes países desenvolvidos*. Aborda-se, também, a extensão da implementação dos compromissos decorrentes da presente Convenção pelas *Partes que são países em desenvolvimento*, as necessidades específicas e a situação especial dos países menos desenvolvidos e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

O *Artigo 14* denomina-se *Arranjos financeiros interinos* e dispõe a respeito da estrutura institucional do Fundo para o Meio Ambiente Mundial, a ser administrado de acordo com o Instrumento para o Estabelecimento do Fundo para o Meio Ambiente Mundial Reestruturado.

O *Artigo 15* é pertinente à *apresentação de relatórios*, matéria sobre a qual versa em três parágrafos sintéticos e de caráter procedimental.

O *Artigo 16* é relativo à *avaliação de eficiência* do ato internacional em análise, a ser efetuado, pela primeira vez, após quatro anos de sua entrada em vigor e depois sucessivamente, em intervalos periódicos a serem determinados pela Conferência das Partes.

O *Artigo 17* intitula-se *não-cumprimento* (anglicismo advindo da expressão em inglês *non-compliance*, utilizado na tradução para se referir ao descumprimento das normas previstas no texto convencionado), cujos procedimentos e mecanismos são remetidos à Conferência das Partes, talvez em face da dificuldade de se chegar a um consenso quando da elaboração do texto

convencional.

O *Artigo 18* detalha, em seis parágrafos, a *sistemática de solução de controvérsias*, comprometendo-se os Estados Partes a solucionar qualquer controvérsia relacionada à interpretação ou aplicação da Convenção por meio de negociações ou de outro mecanismo pacífico de solução de controvérsias.

O *Artigo 19* é pertinente à *Conferência das Partes*, sua composição, convocação e funcionamento, matéria detalhadamente abordada em oito parágrafos.

O *Artigo 20*, em três parágrafos, dispõe sobre o *Secretariado*; o *Artigo 21*, sobre a possibilidade de *Emendas à Convenção*; o *Artigo 22*, sobre a *Adoção e emenda dos anexos (adoption and amendment of annexes*, o que, talvez, melhor traduzido seria por *adoção de anexos e emendas*); o *Artigo 23*, *Direito de voto (right to vote*, ao qual normalmente nos referimos como *direito a voto*); *Artigo 24*, referente à *Assinatura*; *Artigo 25*, pertinente à *Ratificação, aceitação, aprovação ou adesão*; *Artigo 26*, referente à *Entrada em vigor*; *Artigo 27*, pertinente à possibilidade de *Reservas*; *Artigo 29*, referente a *Estado depositário*, no caso cabendo a incumbência ao Secretário Geral das Nações Unidas e, por último, dispõe o *Artigo 30* sobre os *textos autênticos*, que serão aqueles das línguas oficiais das Nações Unidas, árabe, chinês, francês, inglês, russo e espanhol.

O *Anexo A* contém o rol das substâncias químicas a serem eliminadas. A *Parte I* desse anexo contém a listagem dessas substâncias. A *Parte II* é referente às bifenilas policloradas.

O *Anexo B* é pertinente às substâncias sujeitas a restrições.

O *Anexo C* aborda o aspecto pertinente à *produção não intencional*, estando dividido em cinco partes: a *Parte I*, pertinente aos *poluentes orgânicos persistentes submetidos aos requisitos do Artigo 5º*; as *Parte II e III*, referente às *categorias de fontes*: a *Parte IV*, relativa às *definições*, e a *Parte V*, à *orientação geral sobre as melhores técnicas disponíveis e melhores práticas ambientais*.

O *Anexo D* é referente aos *requisitos de informação e critérios de seleção*; o *Anexo E*, às *informações exigidas para a configuração do perfil de risco* e o *Anexo F*, às *informações sobre considerações*

socioeconômicas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Um ato internacional que convalide as aspirações de controle de poluentes orgânicos persistentes desde o preâmbulo, resultado de uma luta insana de décadas, sem dúvida merece aplausos, especialmente neste mundo nosso, dominado pela ótica e química de mercado.

É necessário, antes de mais nada, termos uma visão da origem do ato internacional em tela.

No âmbito das Nações Unidas, o Programa Internacional de Segurança Química (*International Program on Chemical Safety – IPCS*) é uma *joint venture* entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial de Saúde (OMS).

O objetivo central desse Programa é desenvolver e divulgar as avaliações referentes aos efeitos de produtos químicos persistentes na saúde humana e no ambiente.

As atividades pertinentes incluem o desenvolvimento de métodos epidemiológicos, experimentais em laboratório e de avaliação de risco que possam produzir resultados passíveis de comparação em nível internacional, bem como o desenvolvimento de recursos humanos no campo da segurança química.

Esse esforço conjunto tem o objetivo de compilar a informação existente em relação aos aspectos químicos, toxicológicos, rotas de transporte relevantes, origem, transporte e disposição final dos poluentes orgânicos persistentes. Também tem o escopo de verificar quais são as informações disponíveis atualmente em relação à análise custo-benefício da utilização desses produtos, inclusive quanto aos aspectos socioeconômicos envolvidos.

Os *poluentes orgânicos persistentes (POPs)* são componentes orgânicos que, em graus variados, resistem à degradação fotolítica, biológica ou química. São halogênicos e se caracterizam por baixa solubilidade em água e alta solubilidade em gorduras, o que acarreta a sua bioacumulação em tecidos adiposos.

São considerados poluentes orgânicos persistentes o DDT, aldrin, dieldrin, endrin, clordano, heptacloro, hexaclorobenzeno, mirex, toxafeno, dioxinas, bifenóis e furanos.

São semi-voláteis, podendo mover-se por longas distâncias na atmosfera antes que se depositem na superfície ou sejam inalados.

Muito embora possam existir várias formas de poluentes orgânicos persistentes, tanto naturais como antropogênicos, aqueles que são conhecidos por sua persistência e características de bioacumulação, incluem muitos produtos da primeira geração de inseticidas organoclorados, tais como dieldrin, DDT, toxafeno, clordano e vários produtos e subprodutos químicos industriais, tais como bifenóis, dibenzo-p-dioxinas e dibenzo-p-furanos. Muitos desses produtos foram e continuam sendo usados em grandes quantidades e, devido à sua persistência no ambiente, acumulam-se nos seres vivos, podendo ter efeitos de médio e longo prazos, inclusive carcinogênicos e teratogênicos.

No espectro dos contaminantes alimentares, os pesticidas exercem um efeito tóxico importante devido à sua utilização na agricultura e conseqüente contaminação dos alimentos cultivados.

Determinados pesticidas são contaminantes orgânicos persistentes, sendo alguns altamente tóxicos e perigosos para o meio ambiente devido à sua alta persistência e potencial de bioacumulação (como o aldrin, clordano, DDT, dieldrin etc., que são poderosos pesticidas organoclorados sintetizados em laboratório, e furano, dioxinas etc., que são resultados de processos industriais).

Os organoclorados interferem na transmissão de impulsos nervosos nos seres vivos e, por isso, alteram as funções do sistema nervoso, principalmente do cérebro. Os embriões de aves, por exemplo, são muito sensíveis aos seus efeitos tóxicos (alta embriotoxicidade).

O clordano e os seus metabólitos, especialmente o oxiclordano, são substâncias que se acumulam particularmente em tecidos com

elevado conteúdo lipídico. A acumulação de vários isômeros de clordano e metabólitos é bastante evidente em galinhas alimentadas através de dietas que contenham desde um mínimo de 0,1 mg de clordano por kg de alimento, fornecido durante seis semanas, ou 0,3 mg/kg, durante quatro semanas.

Os sinais de intoxicação por clordano começam com prostração, diminuição do consumo de alimentos, perda de peso e podem intensificar-se, resultando, muitas vezes, em convulsões (patologia do SNC).

São sinais de intoxicação que surgem em intervalos pequenos, a partir de cinco minutos e, após os primeiros oito dias de exposição, normalmente sobrevivem a morte.

Essas substâncias também podem também danificar o sistema imunológico e tem elevada carcinotoxicidade.

O DDT, por seu turno, no âmbito dos animais, provoca anomalias reprodutivas e o adelgaçamento da casca dos ovos das aves. Pensa-se que os distúrbios reprodutivos são provocados por um metabólito do DDT, que simula a função dos estrogênios.

O endrin pode ser metabolizado por todos os animais, acumulando-se nos tecidos.

O termo *dioxina* refere-se a uma classe de compostos químicos persistentes no meio ambiente que são inadvertidamente criados através de várias atividades, incluindo certos tipos de manufatura e combustão de químicos e outros processos industriais. As dioxinas são encontradas em baixas concentrações no meio ambiente e são conhecidas por se acumularem na cadeia alimentar.

A exposição contínua às dioxinas pode aumentar o risco de câncer e ter outros efeitos adversos à saúde.

A intoxicação por organofosforados (tais como malathion, clorothion, parathion e triclofon) apresenta-se em três formas: aguda, subaguda e crônica.

A forma crônica era provocada por organofosforados antigos, que já não mais são utilizados. No síndrome aguda, o principal sinal está associado a uma hiperestimulação dos receptores muscarínicos. Os sinais clínicos da intoxicação subaguda incluem debilidade muscular, bradicardia etc.,

todos eles secundários a uma função diminuída do receptor central colinérgico e nicotínico.

A atrazina (herbicida da família das triazinas), tal como qualquer outro pesticida, acarreta efeitos para as aves, não mais pela sua presença direta (situação incomum em exploração intensiva), mas pela sua presença nas sementes utilizadas para sua alimentação, devido a um fenômeno de acumulação e persistência após utilização industrial.

Além disso, é uma substância estável e persistente no solo e no subsolo, ocorrendo a absorção através das raízes da planta e conseqüente bioacumulação.

As aves domésticas metabolizam rapidamente a atrazina mas os metabólitos resultantes podem exercer efeitos tóxicos. Em estudos realizados *in vitro* com fígado de galinha homogenizado, verificou-se a liberação de resíduos de atrazina que se haviam acumulado em gramíneas utilizadas para o preparo de rações e que não conseguiram ser eliminados pelos processos normais de preparação industrial de rações para aves.

No caso de gansos, os mesmos estudos demonstraram que essas aves têm sistemas enzimáticos capazes de metabolizar e hidrolizar a atrazina, de modo que os efeitos adversos dessa substância não causaram neles problemas da gravidade constatada em outras aves domésticas.

Os fenóis, de outro lado, provocam dispnéia e tosse e sua absorção sistêmica provoca danos ao fígado, rins e ao sistema nervoso central. A sua ingestão provoca queimaduras intensas na boca e garganta, dor abdominal acentuada, cianose, fraqueza muscular e coma, podendo ser observados tremores e contrações musculares, podendo advir a morte por parada respiratória.

O contato dos fenóis com a pele provoca desde eritemas até necrose e gangrena dos tecidos, dependendo do tempo de contato e da concentração das soluções, estando seu maior perigo na propriedade que tem de penetrar rapidamente na pele, causando lesões severas que podem ser fatais.

A ilustração clássica dos efeitos nocivos desses poluentes está retratada na estória *uma fábula para o amanhã*, publicada em 1962 no famoso livro *A primavera silenciosa*, da bióloga marinha Rachel Carson, obra

que se tornou referência obrigatória e verdadeira bandeira da luta ambiental pela regulamentação e controle de substâncias químicas perigosas.

Conta a lenda que havia, uma vez, uma cidadezinha, no coração da América, onde todas as formas de vida pareciam viver em harmonia com o seu entorno. A pequena vila situava-se em meio a um verdadeiro tabuleiro de chácaras prósperas, com campos repletos de grãos e colinas cheias de pomares – na primavera, verdadeiras nuvens de brotos coloridos apareciam nos campos verdejantes. No outono, os carvalhos, plátanos e bétulas compunham um festival de cores que se desenhava contra uma cortina de pinheiros.

As raposas uivavam nas colinas e os veados cruzavam silenciosamente os campos, semi-escondidos na bruma das manhãs de outono. Mesmo no inverno, as margens das estradas eram lugares cheios de rara beleza, onde os passarinhos buscavam as sementes e frutinhas das ervas e plantas perenes que se espichavam seus ramos através da neve.

A região era uma área rural famosa pela variedade e abundância de pássaros e as pessoas vinham de muito longe observar as aves migratórias que, na primavera e no outono, pousavam ali. Outros vinham pescar nos córregos límpidos, passear nas colinas, beber águas nas fontes, banhar-se nos rios e brincar nas cachoeiras.

Eis que, de repente, uma estranha praga se abateu sobre a região e tudo começou a mudar. Alguma peste maligna estaria dizimando as criações de galinhas caipiras, atingindo o gado e as ovelhas que ficavam doentes e logo morriam? Os fazendeiros também começaram a falar de muitas doenças entre seus familiares e, na cidade, os médicos ficavam cada vez mais intrigados com a nova sintomatologia de seus pacientes. Várias mortes súbitas e inexplicadas ocorreram, não apenas entre os adultos, mas também entre as crianças, que pareciam ser subitamente atingidas ao brincar, desenvolvendo estranhos sintomas e morrendo em poucas horas.

Havia uma imobilidade estranha no ar. Os pássaros, por exemplo, para onde tinham ido? Muita gente falava neles, chocada e intrigada. Os comedouros e os pátios permaneciam vazios. As poucas aves que apareciam tremiam e não conseguiam voar – estavam moribundas.

A primavera que então chegou foi sem chilreios, nem cantos. As auroras, antes sempre saudadas por corais dos mais variados

pássaros, estavam assustadoramente mudas. Havia apenas um silêncio pesado nos campos, nas matas e nos pântanos.

Nas fazendas, as galinhas chocavam seus ovos, mas não nasciam pintos. Os fazendeiros não conseguiam mais criar porcos – os poucos que nasciam não conseguiam sobreviver.

As macieiras floresceram, mas as abelhas não apareceram para polinizar as flores e, assim, não haveria frutos no verão. As estradas, antes tão atraentes, estavam circundadas por vegetação seca e sem vida e os peixes dos córregos haviam morrido.

O que teria ocorrido? Subitamente os olhares ficaram mais atentos e observou-se nas junções dos telhados, nas calhas, nos campos, nas cercas, aqui e ali por entre a vegetação, um pó branco granulado, que não só deixara rastros, como pequenas manchas. Algumas semanas antes, esse pó, parecendo pequenos flocos de neve, tinha caído sobre as pessoas, os telhados, gramados, córregos e campos, de um aeroplano agrícola que cruzara o céu.

Nenhuma bruxaria, pois, nenhuma ação terrorista ou inimiga tinha impedido o renascimento da vida naquela comunidade, antes tão bela e pacata, agora em estado de choque: as pessoas tinham, elas próprias, provocado o desastre.

Rachel Carson esclarece, então, em seu livro, que a fábula era ficção – nenhuma cidade havia experimentado o conjunto inteiro de fatores de uma só vez – mas qualquer semelhança com a realidade *não era mera coincidência: cada um desses desastres já ocorreu de fato em algum lugar e algumas comunidades reais já experimentaram uma série deles.*

No nosso país, nesses tempos, há o exemplo da Associação de Proteção e Amparo aos excepcionais de uma pequena cidade de quatro mil habitantes, no interior de São Paulo, em que há cultivo intensivo de batatas com grande utilização de agrotóxicos, que atende 73 crianças portadoras de deficiência e necessidades especiais, filhos de agricultores da região – mas o índice de doenças degenerativas e malformações congênitas bastante superior aos das demais cidades da região não tem nada a ver com os insumos agrícolas utilizados nas plantações de batatas...

Ao longo dessas últimas décadas, a crônica dessa morte anunciada vem tendo reprises mundo afora.

No que diz respeito aos aspectos jurídicos da matéria, o constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva, na quarta edição de seu *Direito Ambiental Constitucional* (ed. Malheiros, São Paulo, 2002), lembra que agrotóxicos, defensivos agrícolas, pesticidas, praguicidas, inseticidas, herbicidas, fungicidas, nematicidas, acaricidas, formicidas, biocidas etc. são termos usados para indicar uma enorme variedade de compostos químicos largamente utilizados nos processos de produção agropecuária e na área de saúde pública. Dessas expressões, *agrotóxico* tem sido o termo mais largamente utilizado, uma vez que abrange os insumos agropecuários. Foi definido pela Resolução 12, de 1974, da Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos, como *substância ou mistura de substâncias destinada a prevenir a ação ou destruir direta ou indiretamente insetos, ácaros, fungos, bactérias, roedores, nematóides, ervas daninhas e outras formas de vegetal ou animal prejudiciais à lavoura, à pecuária, seus produtos e outras matérias-primas alimentares*.

Ensina o autor que, inicialmente, a ação desses produtos no combate a diversas pragas a um custo reduzido e de modo eficiente permitiu a elevação dos níveis de produtividade agrícola, induzindo rápido aumento da produção e a conseqüente utilização cada vez mais intensa, inicialmente dos organoclorados, como DDT, seguidos dos organofosforados e dos carbamatos. Todavia, verificou-se que, com a continuidade do uso, várias espécies deixaram de apresentar sensibilidade aos venenos, além da ocorrência de surto populacional de pragas secundárias, alertando para as primeiras conseqüências danosas à ecologia. Paralelamente, verificaram-se casos agudos de intoxicação, principalmente em trabalhadores agrícolas.

Os resíduos químicos resistentes liberados no ambiente ou remanescentes das culturas tratadas com eles passaram a ser progressivamente transferidos para os alimentos e deles para o homem, com implicações diretas na saúde e na qualidade de vida.

De outro lado, dispondo sobre o sistema normativo pertinente existente em nosso país, lembra Paulo Afonso Leme Machado, com muita clareza, ao abrir o capítulo pertinente à poluição por agrotóxicos, na 11ª edição de seu *Direito Ambiental Brasileiro* (ed. Malheiros, São Paulo, 2003), que a Constituição Federal de 1988 não se omitiu ao inserir a competência para legislar sobre produção e consumo no campo da competência concorrente, tornando inequívoca a competência dos Estados para legislar plenamente,

quando a União não o fizer, ou suplementar as normas gerais federais que existirem.

Bem lembra Paulo Affonso que essa normativa constitucional vai ao encontro dos julgados que têm sido proferidos pelo Supremo Tribunal Federal ao longo das últimas décadas, tais como a ação direta de inconstitucionalidade em que foi requerente a Associação Nacional para a Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas e requeridos o Governador do Estado do Paraná e a sua Assembléia Legislativa.

Da mesma forma, a Representação por Inconstitucionalidade 1153-RS/82, julgada há vinte anos, ainda sob a égide da Constituição e sistema anteriores, antecessora das atuais ações diretas de inconstitucionalidade, em que estiveram em lados opostos um *pool* dos grandes conglomerados químicos, tais como Bayer, Basf, Hoechst, Rhodia, Sandoz, Ciba-Geigy, Monsanto etc., que já lideravam, naquele tempo, tanto a produção de agroquímicos, como de remédios.

Não falta quem diga que apenas faltava aos grandes conglomerados sintetizadores de substâncias químicas tóxicas e dos remédios e antídotos correspondentes administrar os hospitais para tratar dessas intoxicações e os cemitérios, para o sepultamento dos inúmeros casos de contaminação sem retorno que redundaram em óbitos) e, no pólo passivo da lide, o Estado do Rio Grande do Sul e sua Assembléia Legislativa, oportunidade em que, pela primeira vez, discutiu-se exaustivamente nos tribunais superiores do País a questão ambiental.

O resultado da discussão de quase um ano, com vários pedidos de vista e longos e exaustivos votos, publicados em vários repertórios jurisprudenciais, foi um julgado em que, pelo voto médio do Tribunal Pleno, em um histórico escore 3x3x3 (três Ministros posicionando-se pela constitucionalidade da lei *in totum*, liderados pelo relator, Ministro Aldir Passarinho; três totalmente contra, liderados pelo Ministro Moreira Alves e três outros, liderados pelo Ministro Oscar Corrêa, mineiro, com voto vencedor, contra alguns dispositivos e a favor de outros, oportunidade em que foi declarado constitucional artigo da Lei 7.747/82, do Rio Grande do Sul, que, já então, condicionava a prévio cadastramento no Departamento de Meio Ambiente da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente do Estado (hoje Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM) produtos agrotóxicos e outros biocidas, criando,

inclusive, a obrigatoriedade de receituário agrônomo para alguns dos produtos hoje disciplinados pelo ato internacional que ora analisamos.

É importante, ademais, ressaltar, como bem ensina Paulo Affonso, que, na normativa constitucional atual, as Constituições dos Estados brasileiros, na esteira da Constituição Federal (art 225, § 1º, V), regulamentaram a matéria em âmbito estadual, haja vista os dispositivos das Constituições dos Estados do Acre (art.206, §1º,VII); Alagoas (art 217, V); Amazonas (art. 230, VII); Bahia (art. 219); Ceará (art. 259, parágrafo único, XIV); Goiás (art. 127, §1º); Maranhão (art 247); Mato Grosso (art. 263, parágrafo único, XI); Mato Grosso do Sul (art. 222, § 2º, XIII); Minas Gerais (art. 214, §1º, VII); Pará (art. 225, §5º); Paraná (art. 207, §1º); Pernambuco (art. 219, V); Piauí (art. 237, § 1º, VI); Rio de Janeiro (art. 258, § 1º); Rio Grande do Norte (art. 150, § 1º, VI); Rio Grande do Sul (art. 251, § 1º, III); Rondônia (art. 219, IX); Santa Catarina (art. 182, VI); São Paulo (art. 193, XI); Sergipe (art. 232, VI); Tocantins (art. 100, § 2º).

Controlar adequada e permanentemente os poluentes orgânicos persistentes e as demais substâncias tóxicas, lembra o autor, *não pode ser uma efêmera plataforma política de uma Administração Federal ou Estadual e nem é assunto que possa ser deixado à livre negociação entre produtores e consumidores. O Poder Público, federal e estadual, se auto-obrigou constitucionalmente a estar presente nessa árdua atividade de controle.*

Em âmbito internacional, o arcabouço normativo da Organização das Nações Unidas para a disciplina dos poluentes orgânicos persistentes e demais produtos químicos perigosos, inclusive no que se refere à sua disposição final, alicerça-se em três instrumentos principais.

A primeira grande conquista nessa área está na Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Disposição, adotada em 1989 e somente ratificada pelo Brasil em outubro de 1992, após pressão deste Parlamento, através da Frente Parlamentar Ambientalista, liderada pelo então Deputado Fábio Feldmann, como uma resposta inicial às preocupações referentes aos resíduos tóxicos dos países industrializados que estavam sendo despejados em países em desenvolvimento ou com economias em transição.

Na primeira década após a sua conclusão, o principal foco dessa Convenção foi a elaboração dos instrumentos legais de controle da movimentação de resíduos perigosos através das fronteiras dos países e o

desenvolvimento de critérios básicos necessários para o manejo ambiental consistente desses resíduos. Em levantamento feito em julho de 2002, verificou-se que 151 países haviam ratificado esse instrumento.

A Convenção de Roterdã, relativa ao Consentimento Prévio Informado para determinadas Substâncias Químicas e Pesticidas no Comércio Internacional foi adotada em 1992, pela Organização das Nações Unidas. É decorrente do crescimento dramático da produção e comércio químicos durante os últimos trinta anos, que potencializou os riscos decorrentes dos resíduos químicos e pesticidas, tornando especialmente vulneráveis aos danos efetivos e potenciais decorrentes os países sem infra-estrutura adequada para monitorar a importação e o uso dessas substâncias.

Nos anos 80, o PNUMA e a FAO desenvolveram códigos voluntários de conduta e sistemas de troca de informações que culminaram na elaboração da Convenção de Roterdã sobre Consentimento Prévio Informado. Em julho de 2002, verificou-se que 73 Estados haviam assinado a Convenção e 22 concluído o processo de ratificação. A Convenção entrará em vigor após a 50ª ratificação.

Nosso País assinou essa Convenção, que atualmente está em fase de apreciação legislativa, tendo recentemente sido seu relator, nesta Comissão, o Deputado Antônio Carlos Pannunzio.

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) foi adotada em 2001 pelas Nações Unidas, como uma resposta à necessidade urgente de ação global para proteger a saúde humana e o meio ambiente dos poluentes orgânicos persistentes, que são produtos químicos altamente tóxicos, persistentes, bio-acumuláveis e que se movem rapidamente no ambiente, espalhando-se por longas distâncias.

A Convenção de Estocolmo tem o objetivo principal de eliminar ou restringir a produção e uso de todos os poluentes orgânicos persistentes produzidos intencionalmente, tais como produtos químicos industriais e pesticidas. Tem, também, o objetivo de continuar a minimizar e, quando possível, eliminar os poluentes orgânicos persistentes produzidos de forma não intencional, tais como dioxinas e furanos.

Também em levantamento feito em julho de 2002, verificou-se que 151 Estados haviam assinado esta Convenção e 12 já a haviam ratificado,

faltando a conclusão de mais 38 ratificações, pelo menos, para que entre em vigor.

Na Exposição de Motivos assinada em conjunto pelos Ministros Celso Amorim e Marina Silva enfatiza-se exatamente o aspecto de que o texto convencional dá continuidade aos esforços da comunidade internacional para controlar e eliminar a presença, no ambiente, de produtos químicos comprovadamente nocivos, tendo sido adotada em Estocolmo, em 22 de maio de 2001, na Conferência de Plenipotenciários lá realizada.

Realçam os esforços que nosso país tem desenvolvido na área de institucionalização e internalização legislativa no que se refere tanto a desenvolvimento sustentável e meio ambiente, como o controle das substâncias químicas – o que, conforme vimos no histórico de algumas lutas estaduais pertinentes à regulamentação de agrotóxicos, seus componentes e afins, ocorre há algumas décadas, reivindicação que iniciou a transformação normativa a partir da base. Nosso país vem, assim, incorporando, ao longo do tempo, de forma progressiva, alguns dos pressupostos estabelecidos na Convenção agora em análise, podendo-se perceber a determinação de agregar o texto de Estocolmo às políticas nacionais de meio ambiente, conforme bem ilustra a Declaração da Bahia, aprovada pela plenária da Terceira Sessão do Foro Intergovernamental de Segurança Química, em outubro de 2000, quando foi reafirmada a intenção dos Estados Partes de promoverem o quanto antes a entrada em vigor das Convenções ou Acordos internacionais que tratem da segurança química, quer estejam em negociação ou ainda não tenham sido implementados.

Ao ratificar a Convenção sob análise, o Brasil dará continuidade natural aos esforços desenvolvidos, não só na luta histórica de décadas, mas, também, no âmbito do Comitê Negociador Internacional convocado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, do qual participou ativamente para redigir esse texto convencional.

Conforme, todavia já mencionei no relatório deste parecer, parece-me oportuno oferecer cláusula interpretativa à alínea *b* (i), do parágrafo 2º, de forma a evitar que se crie situação jurídica que possibilite a importação de resíduos de poluentes orgânicos persistentes que não tenham sido aqui produzidos ou exportados por nosso país.

Os avanços, todavia, do texto convencional, são significativos e, se adequadamente implementados pelos Estados Partes, certamente converter-se-ão em instrumentos úteis para coibir os abusos ainda hoje existentes em matéria de poluentes químicos persistentes.

VOTO, pois, no âmbito desta Comissão, pela aprovação parlamentar ao texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada naquela cidade em 22 de maio de 2001, nos termos da proposta de Decreto Legislativo em anexo. Ao fazê-lo, ressalto a esperança de resgatarmos a capacidade humana de sonhar e concretizar o sonho de um mundo melhor, de acreditar no que de bom tem a humanidade, características que os atos internacionais ambientais patrocinados pela Organização das Nações Unidas – e por testemunhos de vida plena, como aquele dado por Sérgio Vieira de Mello – têm retratado.

Sala da Comissão em, de de 2003.

Deputado FERNANDO GABEIRA
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2002
MENSAGEM Nº 190, DE 2003**

Aprova o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada, naquela cidade, em 22 de maio de 2001.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da *Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada, naquela cidade, em 22 de maio de 2001.*

§ 1º O Brasil apenas poderá efetuar a importação prevista no Artigo 3º, parágrafo 2, alínea (b) i, se tiver sido o país produtor ou exportador da substância a ser importada, ficando vedadas outras importações com base nesse dispositivo.

§ 2º Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado FERNANDO GABEIRA
Relator