

PROCESSO DECISÓRIO DO REACH — A NOVA POLÍTICA EUROPÉIA DOS QUÍMICOS

LÚCIA DE OLIVEIRA FERNANDES^{1*}

1 Introdução

A partir da segunda metade do século XX, houve um crescimento acelerado da indústria química, acompanhado de grande desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (C&T) nesta área e caracterizado pelo esforço em prolongar a esperança de vida das populações e dar mais conforto para as suas vidas, e também por um desejo insaciável em criar novas necessidades de supérfluos, alimentando uma sociedade baseada no consumo. Para além dos benefícios econômicos e sociais resultantes, os produtos químicos originaram um aumento dos riscos, com conseqüências diretas na saúde das populações e dos trabalhadores e no meio ambiente.

A indústria química mundial cresce a taxas bem mais elevadas do que a economia mundial. Em 2006, cresceu 9% em relação ao ano anterior. A União Européia (UE) ocupa o primeiro lugar mundial em vendas, com 29%, seguida pela Ásia, com 22%, o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), com 25%, e o Japão, com 9% – totalizando estas quatro regiões 85% do total mundial (CEFIC, 2007; CEC, 2005).

A legislação da UE dos anos 1980 regulou o lançamento de novas substâncias químicas no mercado, mas não abrangeu as que já circulavam até então. Não há dados suficientes disponíveis quanto às propriedades, aos usos e aos riscos de 65% dos 100 mil produtos químicos comercializados na UE, e sobre 21% não há dado nenhum (Comissão Européia, 2006a, b). Ainda, nas últimas décadas, detectou-se na população européia uma maior incidência de algumas doenças, como alergias e alguns tipos de cancro (Comissão Européia, 2001). A poluição das águas, do ar e dos solos, provocada pelas substâncias químicas, é também problema cada vez mais preocupante.

Em 2001, começou a ser delineada na UE a futura política nesta área, através do regulamento *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals* (REACH), que tratava simultaneamente do registro, da avaliação e da autorização das substâncias químicas (Comissão Européia, 2001). O regulamento aprovado em dezembro de 2006 é bastante diferente da

¹ Doutoranda em Sociologia na Universidade de Coimbra (Centro de Estudos Sociais), Coimbra – Portugal

Autor para correspondência: Lúcia de Oliveira Fernandes, Universidade de Coimbra (Centro de Estudos Sociais), Coimbra – Portugal, email: luciaof@gmail.com

Recebido: 27/3/2008. Aceito: 8/9/2008.

proposta original de 2003, modificada pelo confronto dos interesses envolvidos, tendo havido predominância dos interesses dos países com o maior parque industrial químico e dos atores empresariais.

Discute-se neste artigo aspectos gerais do processo decisório de concretização desta regulação com relação ao envolvimento dos diferentes atores, aos interesses e aos confrontos existentes.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, serão discutidas algumas das implicações das políticas de C&T com relação aos produtos químicos e será criticada a abordagem predominante nas políticas ambientais, apresentando-se novas perspectivas que incluam os diferentes interesses e conhecimentos nas decisões. Na segunda, apresentar-se-á o processo de decisão do REACH, ressaltando-se as diferentes ações desenvolvidas, os atores, interesses e conflitos envolvidos. Por fim, far-se-á uma avaliação global do processo decisório do REACH.

2 Aspectos importantes para a discussão de uma nova regulação para os químicos

2.1 Os impactos dos químicos ao meio ambiente e à saúde

Os químicos constituem-se num ingrediente importante do nosso dia a dia, e a C&T é a responsável pelo desenvolvimento da sua indústria e do alargamento dos seus usos. Por um lado, ampliam as possibilidades para nossas vidas tornarem-se mais práticas e confortáveis; por outro, geram novos problemas graves, como os ambientais, os de segurança do trabalho e de saúde.

Hofrichter (2000) afirma que vivemos numa cultura do tóxico: o resultado da utilização de materiais e da introdução de novos processos de produção que geram problemas para a saúde humana e o meio ambiente. Os produtos passam a ser utilizados em variadas aplicações e alguns dos seus efeitos, muitas vezes irreversíveis, só se fazem notar depois de vários anos de uso.

Leff (2000) afirma que o conceito de racionalidade técnica está definindo as políticas ambientais, preconizando a otimização de processos numa função objetiva, através da produtividade e da eficiência econômicas. Para contrariar esta tendência, o autor define o conceito de racionalidade ambiental, segundo o qual a qualidade de vida e do meio ambiente passam a ser as bases das estratégias de desenvolvimento e das políticas ambientais.

Thornton (2000), dentro deste mesmo debate, propõe a adoção do paradigma ecológico, no qual os efeitos das substâncias químicas e a sua incerteza, e não a gestão das conseqüências do seu uso, seriam o foco de atuação. Como medida de precaução, evitaríamos práticas que, apesar de não haver provas de seus efeitos negativos, teriam o potencial de gerar conseqüências irreversíveis. Esta questão será discutida mais detalhadamente na parte 2.2. O paradigma do risco, adotado atualmente, apenas dá atenção à gestão das conseqüências conhecidas dos químicos, não admitindo que existam incertezas neste fato e também no próprio conhecimento já existente.

Conjugando-se a racionalidade ambiental, o paradigma ecológico e outros instrumentos, seria possível começar a construir um novo modelo de atuação frente ao problema dos químicos e a enfrentar toda a complexidade e a incerteza, atualmente ocultadas do público em geral, presentes em todo o seu ciclo de vida, desde a produção ao destino final.

Hofrichter (2000) propõe o abandono da cultura do tóxico, por meio da adoção dos seguintes princípios:

- princípio da precaução: a ausência de prova de segurança, a incerteza passa a ser considerada um fator importante para a decisão;
- inversão do ônus da prova: faz com que a segurança de um químico tenha de ser provada, em vez de haver prova da existência de perigo;
- princípio da alternativa menos tóxica: prevê que as substâncias tóxicas sejam sempre substituídas pelas alternativas menos tóxicas disponíveis ou a serem desenvolvidas.

Estes princípios já têm sido adotados pontualmente em alguns países, como os nórdicos, ou em algumas ações da União Europeia, como a proibição de produção e/ou circulação de alguns alimentos transgênicos na UE.

2.2 Os químicos e o contexto de incerteza

As abordagens difundidas nas políticas relacionadas aos químicos, adotadas pela maior parte dos países, baseiam-se no cálculo das diferentes probabilidades da ocorrência de eventos, o que se chama de análise de risco. Com a identificação dos riscos chamados de tecnológicos por alguns autores, por exemplo, os riscos existentes na produção e uso de substâncias químicas, novos conceitos tornam-se necessários. As suas principais características: a extensão pode ser global, há dificuldade de previsão das conseqüências, as conseqüências podem ser dilatadas no tempo, podendo atingir gerações futuras (FREITAS et al., 2000, CRISTOVÃO e BRANCO, 2005).

Adam e Voon Loon (2000) definem os riscos tecnológicos como geradores de incertezas manufaturadas. Estas incertezas são socialmente construídas, de acordo com o modo que os diferentes atores interagem com a informação disponível sobre os riscos, de como se dá a comunicação desta informação e de qual é a regulação aplicável nesta matéria. Todas estas características podem pôr em causa a confiança, a objetividade e a certeza que o conhecimento científico quer transmitir.

Beck (2000) aborda os extremos radicais das ações em contexto de incerteza. Em um extremo, o autor considera a inexistência de informação que avalie esta incerteza como uma ausência do agravamento dos riscos. No outro extremo, para ele, a falta de conhecimento é um agravante direto dos riscos. O primeiro extremo é o que contextualiza a maioria das políticas públicas ambientais ao nível mundial com relação aos químicos. Os especialistas decidem, sozinhos, a fronteira do que é considerado tolerável para todos, o chamado risco aceitável, utilizando-se para isso das análises de risco tradicionais. O segundo extremo considera a incerteza como um impulso para a ação, o que caracteriza uma abordagem baseada no princípio da precaução e que busca reconhecer e minimizar as incertezas.

Thornton (2000) defende que as decisões sobre o que é aceitável ou não podem causar um profundo efeito na qualidade de vida das pessoas e, por isso, devem ser discutidas com

os cidadãos. Carson (1962) defende o que chama de direito de saber, que consiste em se ter informações sobre todos os perigos quanto aos químicos existentes no presente e no futuro. Somente desta forma seria possível estabelecer uma estratégia de atuação consciente.

Relativamente aos processos de decisão que envolvem o tema dos riscos ao meio ambiente e à saúde, Irwin (1995) afirma que há conhecimentos que são excluídos deste processo, denominados saberes cognitivos, e que o debate destas questões encontra-se dominado pelos modos científicos de análise, nos quais se valoriza o que o autor classifica de saberes objetivos. Acrescenta que existem várias ciências, constituídas de conhecimentos objetivos e cognitivos, negociadas de maneira flexível pelas diferentes instituições sociais. Mas, de forma geral, os resultados das negociações nos processos de decisão fazem prevalecer a definição unitária da ciência como a única forma de se dar resposta aos problemas.

Vieira (2000) apresenta o padrão cognitivo dominante nestes processos de decisão, centrado na separação e fragmentação:

- separação: dos povos, das nações, da espécie humana de outras espécies vivas, do sujeito do objeto;
- fragmentação: da personalidade individual, de grupos, de instituições e das iniciativas de participação provenientes de movimentos de mudança.

Visando a ultrapassar todos estes obstáculos, Irwin (1995) propõe uma nova estrutura de ciência, que denomina de ciência cidadã. Esta ciência não tem unidade e inclui na sua essência os diferentes pontos de vista, tanto com relação à estrutura dos conhecimentos que os constituem quanto das instituições que são os seus porta-vozes. Outra característica desta “nova ciência” é a sua flexibilidade, para estar adequada aos diferentes desejos e necessidades das comunidades. Ele critica o modelo hegemônico, em que o primeiro passo para se resolver um problema é a obtenção de um parecer tecno-científico. Só após o pronunciamento dos especialistas sobre o problema, o público interessado será eventualmente consultado. Argumenta que é preciso começar pelo envolvimento dos cidadãos e o seu entendimento do problema.

Nos seus formatos mais interativos e deliberativos, a participação é, para além de um instrumento de legitimação política e democrática das decisões, um meio para a melhor compreensão dos problemas e a busca de soluções mais amplas, o que leva ainda a que se fortaleçam os laços comunitários e de solidariedade, segundo Freitas e Porto (2004). É também uma forma de explicitação das diferentes posições, permitindo-se o emergir das controvérsias, de abertura do debate e do encontrar de soluções mais colaborativas para os problemas.

Funtowicz e De Marchi (2003) sugerem alguns elementos que devem orientar as metodologias participativas para o diagnóstico e a solução de problemas ambientais:

- o conhecimento partilhado: sublinha a necessidade da integração dos diferentes tipos de conhecimento tecno-científico (local e contextualizado), que os diferentes atores podem trazer para o diálogo;
- a congruência: uma forma de aprendizagem recíproca, em que alguns pontos de vista convergem numa tentativa de explicação da complexidade de um problema e na busca de uma consonância cognitiva;

- os recursos: uma forma de a própria comunidade reduzir as suas vulnerabilidades frente ao problema, havendo a disponibilidade em colaborar da parte de cidadãos, instituições, associações, grupos de cidadãos;
- a confiança: refere-se à percepção que os atores possuem das instituições envolvidas no problema e à necessidade de haver transparência e acesso às informações que eles consideram fundamentais.

Pesendorfer (2006) e Jordan (2005) avaliam que, desde os anos de 1990, algumas políticas ambientais europeias têm sido delineadas de uma nova forma, chamada de governança participativa, delegando-se as decisões, antes exclusivas às instituições ligadas ao direito, aos comitês técnicos, que contam com o forte envolvimento de atores públicos e privados. Passou a haver elementos de auto-regulação dos atores privados, acrescido da participação dos ambientalistas e de outros representantes dos interesses públicos. Esta mudança pode trazer importantes contributos para a governança e para a confecção da legislação pelo uso de novos modos de parcerias, negociações e redes. Heriard-Dubreuil (2001) reforça esta questão, afirmando, no mesmo sentido, que, com o aparecimento de problemas que incorporam diversas disciplinas, como é o caso das questões ambientais, surgem, através da participação pública, discussões e experiências de processos de decisão que passam a incluir outros saberes.

3 O processo de decisão do novo regulamento dos químicos na UE

As informações apresentadas nesta parte foram extraídas dos artigos de Hey et al. (2007), Selin (2007) e Pesendorfer (2006), e ampliadas através da consulta de diversos sites na internet (com busca livre, direcionada por palavras-chave). O objetivo principal aqui é o de transmitir o essencial da grande complexidade do que se constituiu, até os dias de hoje, como o processo de decisão de elaboração da nova política europeia dos químicos.

Segundo Pesendorfer (2006), nos anos de 1960, a política dos químicos nos países europeus era baseada na concepção de que não se deveria inibir o crescimento econômico e o emprego através de restrições regulatórias. A regulação consistia, de forma geral, em medidas rígidas relacionadas com algumas substâncias contendo propriedades particularmente indesejadas.

Este tipo de política só veio a ser alterada em 1979, pela Diretiva 79/831/CEE, com a introdução de estudos obrigatórios para qualquer nova substância comercializada em quantidades superiores a 10 kg, após 18 de setembro de 1981. Decorridos mais de 25 anos desde a entrada em vigor desta legislação, lançou-se no mercado cerca de 3 mil novas substâncias, que foram analisadas. No entanto, poucas foram as substâncias, das mais de 100 mil existentes¹ anteriormente a esta legislação, que foram submetidas voluntariamente a testes. Esta regulamentação prevê ainda que as autoridades, dentro de cada estado-membro, sejam as responsáveis por todo o processo de avaliação e somente os fabricantes e importadores têm a obrigação de fornecer informações, os utilizadores industriais e os formuladores de produtos, não.

A reflexão sobre uma nova regulação para os químicos começou cerca de 20 anos depois, em 1998, quando Suécia, Áustria, Dinamarca, Finlândia e Holanda apresentaram,

numa reunião do Conselho de Meio Ambiente da UE, documento que defendia um maior controle dos químicos. Isto motivou a Comissão Européia (CE) a apresentar, neste mesmo ano, um documento apontando as falhas da política existente, dando início assim à preparação de uma nova política.

A partir daí, a indústria química começou a promover iniciativas para tentar influenciar esta política e intensificou os grupos de pressão no nível da UE e dos estados-membros. As indústrias químicas européia, japonesa e americana anunciaram novas iniciativas voluntárias para a avaliação dos químicos, de forma a tentar evitar que a UE avançasse com uma política mais forte nesta área.

Em abril de 1999, algumas ONGs holandesas, conjuntamente com a *European Environmental Bureau* (EEB) e a *European Consumer's Bureau* (ECB), iniciaram uma campanha chamada *Chemical Awareness*, com o objetivo de sensibilizar o interesse público sobre o tema. Para isto, produziram um documento que chamava a atenção para a falta de informação sobre os efeitos dos químicos que circulavam no espaço europeu e a necessidade de agir rapidamente em prol da segurança química. Como seguimento desta campanha, lançaram uma carta, conhecida por *Copenhagen Chemicals Charter*, que chamava a atenção para, dentre outros aspectos, o direito de o público ter acesso a toda informação sobre a segurança dos químicos, solicitava o banimento dos químicos persistentes e bioacumulativos e a substituição dos mesmos por novas alternativas.

Em 2001, a CE publicou o primeiro documento oficial sobre a nova política dos químicos: *Livro Branco – Estratégia para uma futura política em matéria de químicos*. De forma conflituosa, os objetivos da nova política incluíam, por um lado, a proteção da saúde humana e do meio ambiente, aumentando a transparência em relação às informações, e, por outro, a manutenção intocada da competitividade da indústria em termos da solidez do mercado interno, integração internacional e conformidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). A regulação proposta neste documento abrangeria o registro das substâncias químicas comercializadas em quantidades maiores que uma tonelada no mercado europeu, e um posterior processo de avaliação e autorização, se este fosse o caso. A responsabilidade de garantia da segurança das substâncias passaria para as empresas, havendo assim a inversão do ônus da prova, referida na parte 2.1.

Este documento foi enviado ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Entretanto, a CE recolheu opiniões de outros atores, através de conferências e reuniões, assim como de grupos de trabalho específicos criados para o efeito. Desde outubro de 2001 até fevereiro de 2002, oito grupos de trabalho compostos por autoridades dos estados-membros, associações industriais, ONGs, dentre outros, foram formados. Em 2 de abril de 2001, teve lugar em Bruxelas uma conferência em que participaram diferentes interessados na implementação do novo regulamento. Seguem alguns dos pontos principais de desacordo que foram levantados:

- a indústria, os representantes comerciais, membros dos governos dos estados-membros, pequenas e médias indústrias e formuladores consideraram os custos para atender às medidas propostas excessivos, com efeitos negativos na competitividade e no trabalho;

- os representantes comerciais alegaram que a autorização de uma substância deveria incluir uma vertente de avaliação dos riscos e dos benefícios para a sociedade da sua utilização;
- as ONGs ambientais defenderam a avaliação da grande quantidade de químicos disponíveis no mercado e o princípio da substituição de alguns por uma alternativa menos tóxica.

Houve a formação de dois grupos antagônicos a partir daí. O primeiro era constituído principalmente pelos *Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique*² (CEFIC), *European Chemical Distributors' Association* (FECC), *Directorate General for Enterprise and Industry* (DGEI), principais ministros da França, da Alemanha, da Itália, do Reino Unido e da Irlanda; e o segundo grupo por EEB, *Greenpeace*, *Friends of the Earth* (FoE), *WorldWide Fund for Nature* (WWF), *Directorate General for Environment* (DGE), ministros do meio ambiente de todos os países, nomeadamente países escandinavos, Áustria e Holanda, membros do Parlamento Europeu dos partidos verdes, *European Environmental Agency* (EEA) e associações de consumidores. O Presidente da CE deu apoio ao primeiro grupo. No plano internacional, a OCDE, a OMC e lideranças no Canadá, nos EUA, no Japão e na Austrália apoiavam o primeiro grupo, e as ONGs internacionais e os cientistas não localizados na UE e os defensores do princípio da precaução, o segundo.

Como objetivos principais do primeiro grupo, destacavam-se a manutenção da globalização, da competitividade e do emprego; e os do segundo referiam-se às questões relacionadas à saúde e ao meio ambiente. O primeiro grupo, na generalidade, era contra a proposta e propunha como opção uma regulação leve, em que somente se procederia ao banimento das substâncias quando já houvesse alternativas disponíveis. Já o segundo grupo apoiava a proposta na generalidade e, especificamente, defendia um banimento das substâncias perigosas em fases, independentemente de haver ou não alternativas disponíveis.

Mas a maior discordância entre as partes encontrava-se nas questões relativas ao acesso à informação e na visão dos custos sociais associados ao regulamento. As empresas defendiam que parte da informação sobre os químicos deveria continuar a ser de acesso restrito, para preservação de segredos industriais, e os ambientalistas pretendiam o acesso total à informação, preservando-se o direito de saber referido, aqui, no item 2.1. Em relação aos custos sociais, as empresas consideravam que uma regulação rígida levaria ao desemprego, já os ambientalistas consideravam que os custos sociais de uma regulação leve continuariam a recair fortemente sobre a saúde e o meio ambiente.

Em abril de 2003, a CE promoveu uma consulta pública da primeira versão do REACH. Foram recebidas mais de 6 mil contribuições abertas, sendo 42% da parte da indústria e pouco mais de 2% da parte de ONGs e sindicatos. Todas as respostas foram publicadas na internet e ainda é possível ter acesso a todos os contributos enviados. Esta informação está classificada por: governo e autoridades públicas, organizações não-governamentais, associações de indústrias, empresas individuais e outros. Uma rápida análise dos comentários enviados na consulta pública pode ser efetuada:

- na subdivisão outros, encontram-se comentários de cidadãos individuais, centros de investigação, bem como petições reunindo vários cidadãos. Estas contribuições são majoritariamente alemãs e vindas de cidadãos relacionados ao meio empresarial;

- no caso da categoria das associações não-governamentais, os contributos vêm de procedências bastante heterogêneas, mas são muito menos numerosos do que os das associações industriais e empresas;
- nas categorias das associações industriais e empresas, houve a participação de diversos países de fora da Europa: África, América e Ásia.

A maior parte dos contributos dados por instituições dos governos de países europeus continha a ressalva de que esta posição não necessariamente era coincidente com a posição do governo do país e não teria influência na posição do país no processo de negociação do REACH no Conselho Europeu. Entretanto, o Reino Unido e a Irlanda declararam estar oficialmente preocupados com os impactos negativos do REACH. A Alemanha enviou uma posição oficial do governo, conjugada com a posição da associação das indústrias químicas e do sindicato dos trabalhadores da indústria química, contrária ao regulamento. Já os governos da Áustria e da Holanda apoiaram a proposta. As indústrias dos países nórdicos eram as únicas neutras ou, em muitos casos, a favor do REACH. A OCDE *New Industrial Chemicals Task Force*, parte integrante do OCDE *Chemicals Programme*, que não tem mandato para se posicionar em nome dos países-membros da OCDE, enviou uma forte crítica ao REACH. O comentário enviado afirmava que o regulamento previa ações em sentido contrário do que defendiam outros membros da OCDE não-europeus e que a proposta deveria ser modificada e se aproximar dos conceitos das políticas existentes no Canadá, nos EUA e na Austrália.

A *Declaration for a Toxic-free Future* foi a contribuição mais importante por parte das ONGs. A EEB, ECO, *European Public Health Alliance*, FoE, *Greenpeace*, *Women in Europe for a Common Future* e a WWF elaboraram o documento, assinado por 483 organizações e 23.600 cidadãos, principalmente da UE. As principais reivindicações incluíam o banimento e a substituição dos químicos perigosos, o direito de saber quais químicos se encontram nos produtos comercializados, incluindo os produtos importados. Depois, resultou na campanha *Chemical Reaction*, lançada pela EEB, FoE e *Greenpeace*.

Ainda em 2003, depois da consulta pública, estudos feitos pela indústria e por estados-membros concluíram que existiriam altos custos para a indústria e a sociedade. Em 20 de setembro de 2003, os chefes de governo da Alemanha, da França e da Inglaterra enviaram uma carta conjunta ao presidente da CE, em que manifestavam a sua preocupação com a complexidade do sistema e com a repercussão negativa que este poderia ter na competitividade da indústria européia.

Nos meses que se seguiram à consulta pública, a DGEI e a DGE tiveram bastantes dificuldades para chegar a um consenso sobre uma proposta final (nesta altura, a DGE era a responsável dentro do Conselho Europeu). Ficou decidido que os assuntos do REACH passariam a ser tratados pela DGEI e, assim, aprovar ou rejeitar a proposta seria sua incumbência, após passagem e modificações feitas pelo Parlamento Europeu. Por outro lado, o Comitê do Meio Ambiente, da Saúde Pública e Segurança Alimentar passou a ser responsável pelos assuntos do REACH no Parlamento, de forma a contrabalançar a situação.

Finalmente, em 29 de outubro de 2003, a CE apresentou a sua proposta legislativa final, afirmando que teria feito o balanço certo entre a manutenção do crescimento e do emprego e a proteção da saúde e do meio ambiente na Europa. As ONGs não concordaram com alguns dos aspectos da nova proposta – por exemplo, relativamente ao fato de a quantidade de substâncias

sujeitas a um registro obrigatório ter sido muito reduzida – e confiavam que o Parlamento e o Conselho Europeu iriam torná-la mais robusta nas fases subsequentes de aprovação formal da proposta. A indústria também manifestou descontentamento e, ao contrário das ONGs, considerou a quantidade de informação requerida muito extensa e destacou o grande prejuízo dos pequenos e médios negócios devido aos altos custos do registro.

Em novembro de 2003, um grupo *ad hoc*, chamado *Working Party on Chemicals*, constituiu-se para estudar os impactos da nova proposta. Em outubro de 2004, 36 estudos sobre os custos e benefícios do REACH foram debatidos num *workshop* promovido pela presidência alemã da UE. A conclusão a que chegaram foi de que os custos para as empresas seriam limitados, comparados aos benefícios para a saúde e o meio ambiente.

Em janeiro de 2005, o *International Chemical Secretariat*, uma organização sem fins lucrativos formada por quatro organizações ambientais da Suécia, publicou o documento *What we need from REACH*, em que foi apresentada a posição de quatro empresas que vendem produtos diretamente ao consumidor final, nas áreas da construção, dos eletrodomésticos e do vestuário, do *European Trade Union Confederation*, *European Union of National Associations of Water Suppliers and Waste Waters* e *European Community of Consumer Co-operatives*, a demandar um REACH mais forte e restritivo.

A 17 de novembro de 2005, foi aprovada uma primeira versão do REACH no Parlamento e depois, a 13 de dezembro, no Conselho Europeu. E, no fim de 2006, a versão final foi aprovada novamente nos dois órgãos.

4 Discussão do processo de decisão da nova política europeia dos químicos

A condução do processo de decisão do regulamento REACH foi centrada na ciência e buscou o envolvimento de apenas alguns atores, principalmente os governamentais. A documentação disponibilizada pela CE é muito volumosa, pois a proposta consistiu em um texto principal com mais de 150 páginas, seguidas de dez anexos, dimensão esta que se constitui também como obstáculo forte a uma maior participação pública. Não houve a produção de, por exemplo, um resumo, em que o conteúdo e a dimensão fossem mais adequados para a inclusão de mais atores na discussão. Neste sentido, diferentes ONGs europeias disponibilizaram na internet bastante informação com caráter não-técnico, o que se mostrou uma forma de ampliar o debate e despertar o interesse de outros intervenientes. Apesar disso, não houve propriamente o incentivo a uma maior sensibilização dos cidadãos, apenas esta atuação via internet, que é um meio restrito.

Pode-se dizer que o processo europeu foi fortemente influenciado pelos interesses econômicos, que a discussão sobre os custos econômico-financeiros dominou o debate e que os países que concentram a atividade industrial relacionada aos químicos, como é o caso da Alemanha, tiveram um papel central. Os países que apresentam as legislações mais restritivas relacionadas aos químicos, os países nórdicos, tiveram um papel fundamental em fazer um contraponto a esta posição dominante. A mudança na coordenação do processo no Conselho Europeu, da direção de meio ambiente para a de economia, mostra a força das pressões desenvolvidas pelo setor empresarial, comprovada mais tarde, pelo efeito negativo no texto da proposta final, menos exigente do que o que foi definido inicialmente.

A procura de uma abordagem centrada no envolvimento de diferentes saberes e públicos interessados, como propôs Irwin (1995) e foi discutido no item 2.2, poderia constituir-se em melhor estratégia de formulação de uma nova regulação química. Seria importante que se partisse de um contexto de desconhecimento/incerteza para que as angústias, os interesses e os valores de mais atores pudessem também fazer parte da decisão. Outra questão importante era dar maior valor às especificidades dos países, já que, por ser se tratar de um regulamento, entrará em vigor diretamente, não sofrendo a chamada transposição em cada país.

Apesar de o processo ter começado por iniciativa de países com melhores práticas de regulação das substâncias químicas e através também da campanha de algumas ONGs, o processo global desenvolveu-se com demasiada intervenção do Estado (UE)³. As ONGs intervieram mais através de pressão em fóruns não institucionalizados. A agenda estabelecida pelo processo europeu (grupos de trabalho, conferências, reuniões do Conselho Europeu e Parlamento Europeu) incluía muito pouco a participação das ONGs e não se identificaram ações em que os cidadãos comuns tivessem sido sensibilizados e incluídos diretamente.

Passa-se agora a analisar se os três princípios – princípio da precaução, inversão do ônus da prova e princípio da alternativa menos tóxica – da proposta de abandono da cultura do tóxico de Hofrichter (2000), apresentada na parte 2.1, foram seguidos no processo de decisão do REACH.

O primeiro princípio, o princípio da precaução, foi o agente mobilizador inicial da proposta, já que o contexto europeu atual, com relação aos químicos, é de forte ausência de informação e a formulação do REACH foi iniciada com ausência de provas concretas de efeitos negativos de muitos dos químicos que circulam na UE.

Por outro lado, o regulamento final aprovado apresenta alguns pontos de enfraquecimento com relação ao inicialmente apresentado, nomeadamente quanto à redução no número de químicos abarcados no documento e quanto ao fato dos testes a serem realizados com estas substâncias apoiarem-se somente na metodologia de análise de risco. Estaria subjacente a uma ação precaucionária o emprego de políticas públicas que estivessem constantemente a acompanhar os contextos de incerteza existentes ou que fossem produzidos. Não se conseguiu identificar no REACH determinações a este respeito. O acompanhamento da implementação da regulação poderá substanciar uma melhor avaliação sobre se a abordagem baseada na incerteza passará a conduzir as ações futuras na área dos químicos e se outros métodos de avaliação das substâncias, para além das análises de risco, serão incluídos.

O segundo princípio, a inversão do ônus da prova, é um aspecto central do REACH que muda a atribuição de responsabilidades. As entidades, antes responsáveis pela tarefa de exigir informações às indústrias sobre a manipulação de certas substâncias perigosas, receberão dos industriais as provas de segurança dos produtos ou, na ausência desta informação, exigirão deles medidas de banimento/substituição progressiva das mesmas. Isto também indica uma ação precaucionária na ação das autoridades, na medida em que elas tomarão providências em situações em que houver falta de informação sobre a segurança dos químicos e não mais somente quando houver alguma indicação de perigo.

Finalmente, o terceiro princípio, substituição de substâncias tóxicas pela alternativa menos tóxica disponível, é previsto no regulamento, mas pode ter *timing* muito longo. A justificação deste tipo de agenda é a necessidade da adaptação da indústria às mudanças.

A avaliação caso a caso está prevista, mas será avaliada apenas pela Agência Europeia dos Químicos, segundo o conhecimento técnico produzido pela mesma, o que desconsidera as especificidades locais e pode promover a manutenção de situações problemáticas para a saúde e o meio ambiente em locais vulneráveis. Este é, aliás, um problema dos regulamentos europeus de forma geral, dado que tentam unificar as realidades de todos os países-membros para a estruturação de uma estratégia comum, quando as realidades podem ser muito diferenciadas.

O princípio de substituição, em alguns casos, promove a manutenção do modelo de desenvolvimento da indústria química ao nível europeu. Por exemplo, no caso do banimento de algum pesticida, não se prevê a imposição de mudança de sistema de produção agrícola, de forma que não se utilizem mais produtos químicos. Prevê-se a manutenção do mesmo sistema, através da substituição do químico banido por outro que apresente menor risco. A mudança, por exemplo, para o modo de produção orgânico, em que definitivamente não se faz o uso de químicos e que promoveria uma mudança de paradigma, não faz parte das medidas previstas por esta política.

5 Considerações finais

Os efeitos da maioria dos químicos ainda não são conhecidos ou são muito pouco conhecidos, o que os torna como que “invisíveis”. A grande incerteza existente nesta matéria não está a gerar as mudanças necessárias no sentido de uma estratégia de enfrentamento do problema que busque conhecer profundamente o assunto.

O processo europeu da nova regulação dos químicos foi conduzido de forma dominante pelos atores institucionais, com forte influência dos interesses das empresas do ramo químico. Não foram considerados os contributos dos cidadãos para o processo de decisão, que foram vistos apenas como consumidores dos produtos químicos.

O conhecimento envolvido reduziu-se praticamente aos interesses econômicos em questão. As instituições onde foram tomadas as decisões, CE, Conselho Europeu e Parlamento Europeu, foram dominadas por estes interesses.

A agenda fechada do processo de decisão foi uma forma de impedir outras influências, nomeadamente dos cidadãos e de outras instituições não-governamentais de menor porte. O saber coletivo e local do problema dos químicos não foi, portanto, considerado e não houve uma opção de resolução do problema de forma conjunta e cooperativa, envolvendo instituições, empresas e populações.

A nova tendência europeia de condução dos processos de decisão na área ambiental, sob formas de governança participativa, citada anteriormente por alguns autores, não foi identificada neste processo. As formas de governança chamadas corporativistas, originárias do antigo paradigma do Estado de bem-estar social, em que os parceiros sociais institucionalizados, definidos pelos governos, sentam-se à mesa para a negociação foram predominantes na discussão do regulamento em causa. Apesar da atuação das grandes ONGs europeias sensíveis às questões do meio ambiente ter se revelado importante, restringiu-se a uma abordagem centrada na ciência, tendo sido pouco preocupada com trazer os cidadãos para o debate.

Os cidadãos não estiveram sensibilizados neste processo e considera-se que o Estado não atacou de forma global o problema dos químicos, já que uma abordagem completa demandaria refletir sobre uma alteração do sistema de produção e consumo vigente. Apesar da melhoria de abordagem do problema, incluindo-se mais químicos nas avaliações e a inversão do ônus da prova, não foi suficiente para conceber uma nova forma de ser e estar no mundo com relação aos químicos, questionando-se a produção e o consumo, o que é um processo mais complexo e longo do que a concepção de uma regulação.

Referências bibliográficas

- ADAM, B.; VON LOON, J. Introduction: repositioning risk, the challenge for social theory. In: Von Loon, J. (Org.). **The risk society and beyond – critical issues for social theory**. London: Sage Publications, 2000. p. 1-31.
- BECK, U. Risk society revisited: theory, politics and research programmes. In: Von Loon, J. (Org.). **The risk society and beyond – critical issues for social theory**. London: Sage Publications, 2000. p. 211-229.
- CARSON, R. **Silent Spring**. 1 ed. Canada: Crest Books, 1962.
- CEC. **European industry: a sectoral overview**. Bruxelas: UE/CEC-Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, 2005.
- CEFIC. **Facts and figures**. [S.l.]: CEFIC-Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique, 2007. Disponível em: http://www.cefic.org/factsandfigures/level02/employment_index.html. Acesso em: 08 de Julho de 2007.
- Comissão Européia. **Environment: REACH**, 2006a. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/reach.htm>. Acesso em: 01 de Julho de 2007.
- _____. **Environment fact sheet: REACH**, a new chemicals policy to EU, 2006b. Disponível em: http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/pdf/fact_sheet_reach.pdf. Acesso em: 01 de Julho de 2007.
- _____. **Livro branco – Estratégia para uma futura política em matéria de químicos**. Bruxelas, 2001.
- CRISTOVÃO, D.; BRANCO, M. C. To be seen but not to be heard: scientific rationality versus democratic rationality in the decision-making process on dangerous waste management in Portugal. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN SOCIETY FOR ECOLOGICAL ECONOMICS, 6, 2001, Lisboa. CD-ROOM.
- DE MARCHI, B.; FUNTOWICZ, S. O. Ciência Pós-normal, complexidade reflexiva e sustentabilidade. In: LEFF, E. (Coord.). **A complexidade ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2000. p. 65-98.
- FREITAS, C. M., PORTO, M. F. S. Discutindo o papel da ciência frente à justiça ambiental. In: ENCONTRO DA ANPPAS-ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E SOCIEDADE – GT JUSTIÇA AMBIENTAL, CONFLITO SOCIAL E DESIGUALDADE, 2, 2004, Indaiatuba, SP. CD-ROOM.
- FREITAS, C. M.; PORTO, M. F. DE S.; MACHADO, J. H. M. Introdução – a questão dos acidentes industriais ampliados. In: Freitas, C. M.; Porto, M. F. S.; Machado, J. M. H. (Orgs.). **Acidentes industriais ampliados – desafios e perspectivas para o controle e a prevenção**. Rio de Janeiro: Editora Focruz, 2000. p. 25-45.
- HERIARD-DUBREUIL, G. Present challenges to risk governance. **Journal of Hazardous Materials**, v. 86, p. 245-248, 2001.
- HEY, C.; JACOB, K.; VOLKERY, A. Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy. **Journal of Cleaner Production**, 2007. (No prelo).
- HOFRICHER, R. Introduction: critical perspectives on human health and the environment. In: HOFRICHER, R. (Ed.). **Reclaiming the environmental debate: the politics of health in a toxic culture**. Londres: The MIT Press, 2000. p. 31-60.
- IRWIN, A. **Citizen Science**. Nova York: Routledge, 1995.

- JORDAN, A. Introduction: European Union Environmental Policy – Actors, Institutions and Policy Processes. In: JORDAN, A. **Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes**. London: Earthscan, 2005. p. 1–15.
- LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- PESENDORFER, D. EU environmental policy under pressure: chemicals policy change between antagonistic goals?, **Environmental Politics**, v. 15, n. 1, p. 95-114, 2006.
- SELIN, H. Coalition Politics and Chemicals Management in a Regulatory Ambitious Europe, **Global Environmental Politics**, v. 7, n. 3, p. 63-93, 2007.
- THORNTON, J. **Pandora's poison: chlorine, health and a new environmental strategy**. London: The MIT Press, 2000.
- VIEIRA, P. F. Apresentação. In: LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000. p. 9-20.

Notas

1. Somente cerca de 140 destas substâncias foram identificadas como substâncias prioritárias e ficaram sujeitas a uma avaliação exaustiva dos seus riscos, de acordo com o Regulamento (CEE) nº 793/93.
2. Representante de 27 mil indústrias químicas, dentre elas Bayer, BASF, e Shell.
3. Seria interessante ter acesso ao processo decisório de cada país da UE para avaliar em que medida houve ou não um maior envolvimento dos cidadãos com relação ao processo europeu.

PROCESSO DECISÓRIO DO REACH — A NOVA POLÍTICA EUROPÉIA DOS QUÍMICOS

LÚCIA DE OLIVEIRA FERNANDES

Resumo: Discute-se neste artigo aspectos gerais envolvidos no processo de decisão da nova regulação europeia dos químicos, através das ações desenvolvidas, do envolvimento dos diferentes atores, dos interesses e conflitos existentes. As principais conclusões: o processo foi conduzido pelos atores institucionais, com forte influência dos interesses das empresas químicas, e não foram considerados os contributos dos cidadãos para o processo de decisão.

Palavras-chave: REACH. Químicos. Incertezas. Participação pública. União Europeia.

REACH decision-making process – the new European chemical policy

Abstract: The present articles discusses general aspects involved in the decision making-process of the new EU legal regulation on chemicals as well as the developed actions, the stakeholders' commitment, and the arising interests and conflicts. The main conclusions: this process was led by the institutional stakeholders, under a great influence of the chemical industry, however, it did not consider the contributions of citizens.

Keywords: REACH. Chemicals. Uncertainties. Public participation. European Union.
