



Universidade de Brasília – UnB

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e

Cooperação Internacional

Doutorado em Desenvolvimento e Políticas Públicas

André Luiz Dutra Fenner

**A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio: a importância do
mecanismo financeiro para o processo negociador**

Brasília – DF

2015

André Luiz Dutra Fenner

**A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio: a importância do
mecanismo financeiro para o processo negociador**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor em
Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional pelo
Programa de Pós-graduação em
Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional do Centro de
Estudos Multidisciplinares da
Universidade de Brasília.

Área de Concentração:
Desenvolvimento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas

Brasília – DF

2015

André Luiz Dutra Fenner

**A Convenção de Minamata sobre o mercúrio: a importância do
mecanismo financeiro para o processo negociador**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

Área de Concentração:
Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas (Orientador)

Centro de Estudos Multidisciplinares - UnB

Profa. Dra. Isabel de Sá Affonso da Costa

Universidade Estácio de Sá - MADE/UNESA e Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prof. Dr. Jorge Mesquita Huet Machado

Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ

Profa. Dra. Julie Schmied

Centro de Estudos Multidisciplinares - UnB

Profa. Dra. Leila Chalub

Centro de Estudos Multidisciplinares - UnB

Profa. Dra. Maria Elenita Menezes Nascimento

Centro de Excelência em Turismo - UnB (Suplente)

Brasília

2015

**RELATÓRIO DE DEFESA DE TESE**

Universidade de Brasília - UnB
 Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação - DPP
 Secretaria de Administração Acadêmica - SAA

DOCTORADO**1 - Identificação do Aluno**

Nome André Luiz Dutra Fenner		Matrícula 11/0153391
Curso Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional		
Área de Concentração	Código 60	Departamento CEAM

2 - Sessão de Defesa de Tese

Título

* A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio : a importância do mecanismo financeiro para o processo negociador.*

3 - Comissão Examinadora

Nome	Função	Assinatura
RICARDO WAHRENDORFF CALDAS (Doutor)	Membro Interno vinculado ao programa (Presidente) Instituto de Ciência Política	
JULIA DOLORES SCHMIED ZAPATA (Doutor)	Membro Interno vinculado ao programa Instituto de Relações Internacionais	
LEILA CHALUB MARTINS (Doutor)	Membro Interno vinculado ao programa Departamento de Teoria e Fundamentos	
ISABEL DE SA AFFONSO DA COSTA (Doutor)	Membro Externo não vinculado ao programa Universidade Estácio de Sá	
JORGE MESQUITA HUET MACHADO (Doutor)	Membro Externo não vinculado ao programa Fundação Oswaldo Cruz	
MARIA ELENITA MENEZES NASCIMENTO (Doutor)	Membro Interno não vinculado ao programa (Suplente) Fundação Universidade de Brasília	

4 - Resultado

A Comissão Examinadora, em 10/12/2015 após exame da Defesa de Tese e arguição do candidato, decidiu:

- Pela aprovação da Tese Pela aprovação da Tese , com revisão de forma, indicando o prazo de até 30 dias para apresentação definitiva do trabalho revisado.
- Pela reprovação da Tese Pela reformulação da Tese , indicando o prazo de _____ para nova versão.

Preencher somente em caso de revisão de forma:

- O aluno apresentou a revisão de forma e a Tese foi aprovada.
- O aluno apresentou a revisão de forma e a Tese foi reprovada.
- O aluno não apresentou a revisão de forma.

Autenticação
Presidente da Comissão Examinadora10/12/2015
Data

Assinatura/Carimbo

Autenticação
Coordenador do Curso10/12/15
Data

SECRETARIA
 Pos-Graduação em Desenvolvimento
 Sociedade e Cooperação Internacional
 Ceam/UnB

Ciente
Aluno10/12/2015
Data

Assinatura/Aluno

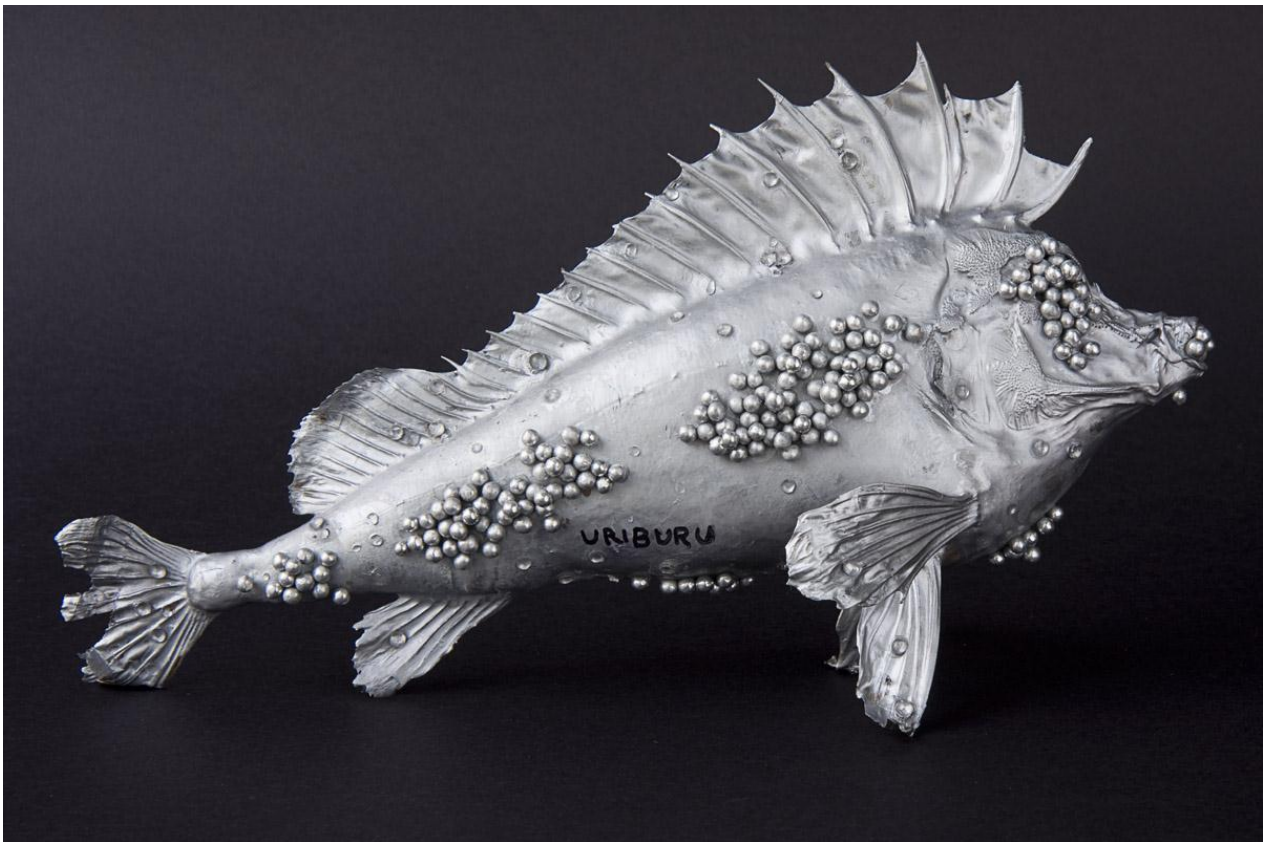
Este relatório não é conclusivo e não tem efeitos legais sem a aprovação do Decanato de Pesquisa e Pós-graduação da Universidade de Brasília.

Aprovação do Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação

Decisão:

-
- Homologar

_____/_____/_____
Data_____
Assinatura do Decano



Escultura "Pez-Peste", de Nicolas Garcia Uriburu (UNEP, 2013).

Dedico este trabalho à minha família, em especial à minha mãe, aos meus amigos e à minha grande paixão, Manuela, que souberam me entender nos momentos mais complicados no cumprimento dos créditos e da realização deste trabalho, sempre presentes em todos os momentos de minha vida.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Glenda, pela criação, educação, incentivo ao estudo, apoio nos momentos difíceis e pelo amor incondicional em todos os momentos. À minha avó materna (*in memorian*), responsável pela minha educação nos meus primeiros anos de vida, e sem dúvida um modelo de educação informal. Ao meu irmão (*in memorian*), um espelho e inspiração para o meu início na vida acadêmica e profissional. Ao meu pai (*in memorian*), pelo especial carinho e amor. À minha grande paixão Manuela, companhia presente e motivadora nesta etapa da vida, nos momentos difíceis. Aos amigos, novos e antigos, presentes ou ausentes, que permanecem na lembrança - especialmente a Dulce Fátima Cerutti, Cicero Goes, Juliette Longchamps, Alex Bena.

Ao Professor Ricardo Wahrendorff Caldas, por ceder seu tempo na leitura deste trabalho, aportando novos conselhos e ideias à pesquisa e demonstrando confiança incondicional na minha capacidade profissional e de conhecimento acadêmico.

Aos queridos amigos, que têm sido críticos, leitores e gurus nessa grande empreitada: Dulce Fátima Cerruti, Juliana Wotzasek Rulli Villardi, Jorge Mesquita Huet Machado, Rogerio Vidal, Aletheia Machado e Adriana Moellmann.

Ao Zero Mercury Working Group (ZMWG), sobretudo a Michael Bender, Elena Lymberidi-Settimo e David Lennet por me aceitarem entre eles como ativista, proporcionando-me uma visão privilegiada do processo de negociação. Não poderia deixar e referir, aqui, o meu grande agradecimento a Zuleica Nycz, da coalisão Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte e Associação de Saúde Ambiental (APROMAC-TOXISPHERA) pelas trocas, sonhos e desejo de um mundo melhor para gerações futuras, com menos contaminação por substâncias químicas perigosas.

Ao Projeto Regional *Epidemiological Landscape Amazon Information System* (RELAIS), desenvolvido no Brasil e do qual faço parte, sob a coordenação de Denise Pires de Carvalho e Laurent Durieux – a este último, agradeço em especial pelo apoio incondicional ao período em que permaneci na França durante o doutorado sanduíche.

Ao Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD), especialmente ao Espace DEV (MTD) pela acolhida e as excelentes estruturas físicas. Não poderia deixar de nominar as pessoas que permitiram essa troca rica de conhecimentos Frédérique Seyler; Nadine Dessey; Emmanuel Roux; Sylvie Laleu; Véronique Jalabert; Laurent Durieux e Frédéric

Huynh. Para os queridos amigos e companheiros de aventura na França, um especial agradecimento a Missifany Silveira, por muitos momentos o meu suporte emocional e apoio; a Markus Fuckner, que se tornou amigo e companheiro de angústias; a Paulo Peiter, pela amizade e carinho; a Claudio Almeida, por sua disponibilidade, e a Alexandre Weifels, pela ajuda.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro durante os primeiros anos do doutorado junto ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM).

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro durante o doutorado sanduíche, realizado junto ao Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD) do Governo da França.

Ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) e ao seu Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, por produzirem um conhecimento interdisciplinar de qualidade e excelência.

Finalmente, um especial agradecimento à Diretoria Regional de Brasília da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), por haver me permitido finalizar este trabalho, assim como pela compreensão e confiança.

RESUMO

FENNER, André L.D. A Convenção de Minamata sobre o mercúrio: a importância do mecanismo financeiro para o processo negociador. 2015. 363f. Tese (Doutorado Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2015.

A contaminação por mercúrio, com efeitos e preocupações em escala global, acarretou a demanda por um instrumento legalmente vinculante para abranger a problemática em âmbito internacional, num momento de crise econômica generalizada. O mais novo acordo multilateral ambiental a respeito é a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, que visa proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões e liberações antropogênicas de mercúrio e seus compostos. Com o objetivo de analisar como ocorreu a distribuição de recursos para o cumprimento do tratado, o foco deste estudo recai prioritariamente sobre a posição dos países doadores. Nesse sentido, a discussão girou em torno, principalmente, da instituição do mecanismo financeiro no âmbito da Convenção de Minamata. O fundamento metodológico da pesquisa consistiu no levantamento bibliográfico das teorias de Ciência Política sobre regimes internacionais, negociações multilaterais e comunidade epistêmica no contexto do *hard/soft power*, e também nos documentos oficiais das Nações Unidas e no Boletim de Negociações Ambientais relativos ao processo negociador da Convenção. Juntamente com a reflexão teórica, houve a observação participante dos fatos ocorridos durante as negociações do acordo, inicialmente na condição de delegado brasileiro do Ministério da Saúde e, posteriormente, como representante dos movimentos sociais do Grupo de Trabalho Mercúrio Zero. A partir dos métodos aplicados, constatou-se que as negociações multilaterais do mercúrio resultaram em um tratado internacional que abrange todo o ciclo de vida do produto. Trata-se de um exemplo de sucesso do multilateralismo, na direção do aperfeiçoamento da regulamentação do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos. O período coberto por esta pesquisa mostra que houve avanços importantes com relação à consecução dos objetivos da Convenção, tais como: a acomodação da posição hegemônica quanto às fontes de oferta, comércio, importação e exportação de mercúrio; o tratamento dos aspectos referentes à saúde de forma integrada e com obrigações claras para os setores responsáveis nos países participantes; a inclusão da mineração de ouro artesanal e em pequena escala na tratativa, favorecendo a formalização da atividade, e a abordagem minuciosa a respeito das liberações de mercúrio no solo e águas. Concluiu-se que a estrutura negocial do instrumento foi significativamente determinada pela polarização entre países doadores e receptores sobre o estabelecimento do mecanismo financeiro da Convenção; essa marcada oposição paralisou, em diversos momentos, as decisões quanto aos elementos técnico-científicos do acordo. Ao final, as negociações resultaram em um mecanismo financeiro híbrido, decorrente do comprometimento entre os países doadores e receptores. Este mecanismo é composto predominantemente pelo Fundo Fiduciário do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), e por um do Programa Internacional Específico para Apoio e Assistência Técnica, com escopo ainda a ser definido. Assim sendo, é possível afirmar que as negociações do mecanismo financeiro evidenciaram a ruptura existente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na estrutura de governança ambiental.

Palavras-chave: Mercúrio; Convenção de Minamata; Negociações Multilaterais; Mecanismo Financeiro.

ABSTRACT

FENNER, André L. D. The Minamata Convention on Mercury: the importance of the financial mechanism for the negotiation process. 2015. 363F. Thesis (Ph.D. on Development, Society and International Cooperation) - Center for Multidisciplinary Advanced Studies of the University of Brasilia - UnB, Brasília, 2015.

With alarming effects and concerns on a global scale, the human contamination caused by mercury originated a demand for the creation of a legally binding instrument which would deal with the aggravating issue internationally, at a time of widespread economic crisis. The newest multilateral environmental agreement, which aims to protect the human health and the environment from anthropogenic emissions and releases of mercury and its compounds, is the Minamata Convention on Mercury. In order to analyze financial resources distribution, essential for agreement compliance, the focus of this study lies primarily on the positions of donor countries. Accordingly, the discussion revolved around, mainly, the institution of the financial mechanism, under the Minamata Convention. The methodological research grounds is based on theories of Political Science literature review on international regimes, multilateral negotiations and epistemic community in the context of *hard/soft power*, and also on United Nations official documents and on Environmental Negotiations Bulletin articles, related to the Convention negotiating process. In addition to this theoretical reflection, there was the participatory observation of the events culminating in agreement negotiations, initially as a Brazilian Ministry of Health delegate and, later, as a representative of the social movement, Zero Mercury Working Group. From the utilized methods, it was possible to find out that multilateral mercury negotiations resulted in an international treaty that covers the entire product life cycle. It is a successful example of multilateralism, which serves to improve the regulation of the International Regime on Chemical Substances and Waste. The period covered by this research shows that there has been important developments regarding the achievement of the Convention objectives, such as: the accommodation of the hegemonic position regarding mercury supply sources, trade, import and export; an integrated approach to health issues, linking clear obligations to responsible sectors in the context of the participating countries; the inclusion of handicraft and small-scale gold mining in the negotiations, encouraging the formalization of such activities, and a detailed approach concerning mercury releases in soil and water. In conclusion, it is possible to consider that the financial instrument negotiation framework has been significantly determined by the polarization between donors and recipient countries. At several occasions, the marked opposition paralyzed the decision making process, especially when it was related to the technical and scientific elements of the agreement. At the end, the negotiations resulted on a hybrid financial mechanism, which was a consequence of the verified commitment among donors and recipient countries. This financial mechanism is made predominantly by the Global Environment Facility (GEF) Trust Fund and, complementarily, by a specific international Programme to support capacity-building and technical assistance – its scope has yet to be defined. Therefore, financial mechanism negotiations demonstrated an apparent political division between developed and developing countries in the environmental governance structure.

Keywords: Mercury; Minamata Convention; multilateral negotiations; Financial Mechanism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela - Perspectivas ou abordagens teóricas	46
Figura 1 - Quadro comparativo da aplicação teórica.....	77
Figura 2 - Mapa das ratificações, aceitações, aprovações e adesões da Convenção de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (CB).....	83
Figura 3 - Mapa das ratificações, aceitações, aprovações e adesões da Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Objeto de Comércio Internacional (PIC)	90
Figura 4 - Mapa das ratificações, aceitações, aprovações e adesões da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)	97
Figura 5 - Mapa sobre as emissões globais de mercúrio em 2010	122
Figura 6 - Etapas do processo negociador da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.....	129
Figura 7 - Esquema da linha do tempo das negociações da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio	130
Figura 8 - Quadro dos principais resultados das rodadas de Negociação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio (2007-2015)	193
Figura 9- Quadro comparativo entre as Convenções do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos	195
Figura 10 - Mapa das ratificações, aceitações, aprovações e adesões da Convenção Minamata sobre o Mercúrio	197
Figura 11- Mapa do estabelecimento do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos	198
Figura 12 - Mapa dos temas prioritários por região (Canadá, EUA e Grupo da América Latina e Caribe – GRULAC).....	200
Figura 13 - Mapa dos temas prioritários por região (União Europeia – EU, Noruega, Suíça, Grupo dos Países Árabes, África)	201
Figura 14 - Mapa dos temas prioritários por região (Grupo da Europa Central e do Leste – CEE, Grupo Ásia-Pacífico, Austrália, Nova Zelândia)	202
Figura 15 - Artigos da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio de acordo com seu caráter técnico-científico, político e transversal	205

Figura 16 - Esquema sobre a estrutura da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.....	206
Figura 17 - Esquema sobre preferências regionais e/ou nacionais relacionadas com o mecanismo financeiro	278
Figura 18 – Esquema sobre as negociações do mecanismo financeiro da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.....	281
Figura 19 – Quadro sobre os possíveis resultados para a implementação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.....	289

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

ANAE	Assembleia das Naes Unidas de Meio Ambiente (United Nations Environment Assembly - UNEA)
APROMAC	Associao de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte
ASGM	Artisanal and Small Scale Gold Mining (Mineração de Ouro Artesanal e em Pequena Escala)
ATSDR	Agency for Toxic Substances and Disease Registry (Agcia de Substncias Tóxicas e Registro de Doenças)
BAT	Best Available Techniques (Melhores Técnicas Disponíveis)
BEP	Best Environmental Practices (Melhores Práticas Ambientais)
BM	Banco Mundial
BRS	Basel, Rotterdam & Stockholm Conventions (Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo)
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CA/PNUMA	Conselho de Administração do Programa das Naes Unidas para o Meio Ambiente
CEAM	Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
CIN	Comitê Intergovernamental Negociador (Intergovernmental Negotiating Committee - INC)
CMM	Convenção de Minamata sobre Mercúrio
CMMAD	Comisso Mundial sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COP	Confercia das Partes
CRPs	Conference Room Papers
DDT	Dicloro-Difenil-Tricloroetano
DTIE	Division of Technology, Industry and Economics (Diviso de Tecnologia, Indústria e Economia)
EU	European Union (Unio Europeia - UE)

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)
FDI	World Dental Federation (Federação Mundial Odontológica)
FISQ	Fórum Intergovernamental de Substâncias Químicas (Intergovernmental Forum on Chemical Safety - IFCS)
FMI	Fundo Monetário Internacional
GC	Governing Council (Conselho de Administração)
GEF	Global Environment Facility (Fundo Global para o Meio Ambiente)
GMEF	Global Ministerial Environment Forum (Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente)
GRULAC	Latin American and Caribbean Group (Grupo da América Latina e Caribe)
Hg	Mercúrio
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
ICCM	International Conference on Chemicals Management (Conferência Internacional para a Gestão de Produtos Químicos)
IFCS	Intergovernmental Forum on Chemical Safety (Fórum Intergovernamental de Substâncias Químicas - FISQ)
IPEN	International Persistent Organic Pollutants (POPs) Elimination Network (Rede Internacional para Eliminação dos Poluentes Orgânicos Persistentes - POPs)
ILO	International Labour Organization (Organização Internacional do Trabalho - OIT)
INC	Intergovernmental Negotiating Committee (Comitê Intergovernamental de Negociação - CIN)
IOMC	Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals (Programa Interorganizacional para o Gerenciamento Adequado de Substâncias Químicas)
IPCS	International Programme on Chemical Safety (Programa Internacional de Segurança Química – PISQ)
IRD	Institut de Recherche pour le Développement (Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento do Governo da França)
LDCs	Least-developed Countries (Países Menos Desenvolvidos - PMD)
LRTAP	United Nations Economic Commission for Europe Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (Convenção da Comissão Econômica

	das Nações Unidas para Europa sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça de Longo Alcance)
MCM	Minamata Convention on Mercury (Convenção de Minamata sobre o Mercúrio - CMM)
MEAs	Multilateral Environmental Agreements (Acordos Multilaterais Ambientais)
MIA	Mercury Initial Assessment (Avaliação Inicial do Mercúrio)
MLF	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol (Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal)
NGO	Non-Governmental Organization
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares - TNP)
NRDC	Natural Resources Defense Council (Conselho de Defesa dos Recursos Naturais dos Estados Unidos da América - CDRN)
NU	Nações Unidas (United Nations - UN)
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE)
OEWG	Open-Ended Working Group (Grupo de Trabalho de Composição Aberta)
OIE	World Organization for Animal Health (Organização Mundial de Saúde Animal)
OIT	Organização Internacional do Trabalho (International Labour Organization - ILO)
OMC	Organização Mundial do Comércio (World Trade Organization - WTO)
OMS	Organização Mundial da Saúde (World Health Organization - WHO)
ONG	Organização Não Governamental (Non-Governmental Organization - NGO)
ONU	Organização das Nações Unidas (United Nations Organization - UNO)
PIC	Prior Informed Consent Procedure (Procedimento de consentimento prévio informado)
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environmental Programme - UNEP)
POPs	Persistent Organic Pollutants (Poluentes Orgânicos Persistentes)

POSM	Programmatic and Organizational Structure on Mercury (Estrutura Organizacional e Programática sobre Mercúrio)
SAICM	Strategic Approach to International Chemicals Management (Abordagem Estratégica Internacional de Gestão de Substâncias Químicas)
SIDS	Small-Island Developing States (Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento)
STAP	Scientific and Technical Advisory Panel (Painel Consultivo Científico e Técnico do Fundo Global para o Meio Ambiente)
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nuclear (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons - NPT)
USA	United States of America (Estados Unidos da América - EUA)
UN	United Nations (Nações Unidas - NU)
UNEA	United Nations Environment Assembly (Assembleia das Nações Unidas de Meio Ambiente - ANUE)
UNEP	United Nations Environmental Programme (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA)
UNEP/GC	Governing Council of the United Nations Environmental Programme (Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - CA/PNUMA)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial)
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research (Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa)
USEPA	United States Environmental Protection Agency (Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos)
VCM	Monômeros de cloreto de vinila
WB	The World Bank Group (Banco Mundial)
WCED	World Commission on Environment and Development (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD)
WHO	World Health Organization (Organização Mundial da Saúde - OMS)
ZMWG	Zero Mercury Working Group (Grupo de Trabalho Mercúrio Zero)

SUMÁRIO

Introdução	21
Capítulo 1- Cooperação Internacional em matéria de meio ambiente:	
fundamentos teóricos	38
1.1 Cooperação internacional sob o prisma dos regimes internacionais	39
1.1.1 O que são os regimes internacionais?	40
1.1.2 Abordagem teórica dos regimes internacionais	43
1.1.3 Tipologia dos regimes internacionais.....	47
1.1.4 Regimes internacionais como instituições sociais	47
1.1.5 Dinâmica própria dos regimes internacionais	48
1.1.6 A importância da hegemonia na conformação de regimes internacionais.....	50
1.1.7 A natureza dos regimes internacionais.....	52
1.1.8 A complexa interação entre diferentes regimes internacionais.....	52
1.1.9 A participação em regimes internacionais e o fenômeno da transferência política.....	54
1.1.10 Críticas sobre a cooperação internacional relacionada aos Regimes Internacionais	54
1.2 Cooperação internacional sob o prisma da lógica negocial	56
1.2.1 As diversas facetas da cooperação	57
1.2.2 O estudo do processo negocial de acordos de cooperação.....	58
1.2.3 A dinâmica negociadora.....	59
1.2.4 Tipologia das Negociações Multilaterais	60
1.2.4.1 Análise Estrutural	61
1.2.4.2 Análise Estratégica	61
1.2.4.3 Análise de Processos	62
1.2.4.4 Análise Comportamental	62
1.2.4.5 Análise Integrativa.....	63
1.2.5 A complexidade das negociações internacionais	64
1.2.6 As distintas dinâmicas negociadoras.....	64
1.2.7 Críticas à cooperação internacional sob o ponto de vista da lógica negocial	66

1.3	Cooperação Internacional sob o prisma das comunidades epistêmicas	67
1.3.1	Conceito de comunidades epistêmicas	67
1.3.2	Comunidades epistêmicas híbridas	70
1.3.3	Importância das comunidades epistêmicas	71
1.3.4	As comunidades epistêmicas e a cooperação internacional	72
1.3.5	O papel das comunidades epistêmicas na construção da governança global.....	73
1.3.6	Crítica da cooperação internacional às comunidades epistêmicas	74
1.4	Conclusão: as teorias aplicadas à Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, a importância dos acordos internacionais e as comunidades epistêmicas	76

CAPÍTULO 2 - Convenções internacionais no âmbito do Regime

	Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos	80
2.1	Convenção de Basiléia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989)	81
2.2	Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional – PIC (1998)	87
2.3	Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes – POPs (2001)	94
2.4	Conclusão: a importância dos tratados firmados no âmbito do Regime Internacional de Controle de Substâncias e Resíduos Químicos	100

Capítulo 3 - O ciclo de vida do mercúrio.....

3.1	Histórico da utilização do mercúrio	103
3.2	Chapeleiros malucos	107
3.3	O elemento químico	108
3.4	Mercúrio Elementar	110
3.5	Incidentes com mercúrio	111
3.5.1	Incidentes na Baía de Minamata	112
3.5.2	Incidentes no Iraque	114
3.6	Exposição ao mercúrio	115
3.7	Toxicidade do mercúrio	115
3.8	A cadeia alimentar aquática	117

3.9	Usos do mercúrio	118
3.9.1	Aplicação na medicina	118
3.9.1	Produtos e processos	119
3.10	Principais causas de contaminação por mercúrio	120
3.11	Conclusões sobre o ciclo de vida do mercúrio	123

Capítulo 4 - O processo de negociação da Convenção de Minamata sobre o

	mercúrio	124
4.1	Processo preparatório para a negociação	127
4.1.1	Comitê Intergovernamental Negociador – INC	127
4.2	Reuniões preparatórias do Grupo <i>Ad hoc</i> de Trabalho Aberto sobre Mercúrio	131
4.2.1	1ª Reunião do Grupo <i>Ad hoc</i> de Trabalho Aberto sobre Mercúrio, de 12 a 16 de novembro de 2007 – Bangcoc, Tailândia.....	131
4.2.2	2ª. Reunião do Grupo <i>Ad hoc</i> de Trabalho Aberto sobre Mercúrio, de 6 a 10 de outubro de 2008 - Nairóbi, Quênia	136
4.3	Reuniões de preparação do Comitê Intergovernamental de negociação sobre o Mercúrio	143
4.3.1	1ª Reunião do Grupo <i>Ad hoc</i> de Trabalho Aberto para preparação do Comitê Intergovernamental de Negociação sobre o Mercúrio (OEWG -1), de 19 a 23 de outubro de 2009 - Bangcoc, Tailândia.....	143
4.3.2	1ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-1), de 1 ao 7 de junho de 2010 - Estocolmo, Suécia	151
4.3.3	2ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-2), de 24 ao 28 de janeiro ocorrida - Chiba, Japão.....	156
4.3.4	3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-3), de 31 de outubro a 4 de novembro 2011 - Nairóbi, Quênia.....	161
4.3.5	4ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-4), de 27 de junho a 2 de julho de 2012 – Punta Del Leste, Uruguai	169

4.3.6	5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-5), de 13 a 19 de janeiro de 2013 – Genebra, Suíça.....	175
4.4	Conferência Diplomática de Plenipotenciários, de 9 ao 11 de outubro de 2013 - Minamata, Japão.....	183
4.5	6ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-6), de 3 a 7 de novembro de 2014 – Bangcoc, Tailândia.....	188
4.6	Entrada em vigor da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio	195
4.7	Conclusão: resumo do processo prévio de negociação da CMM até a sua entrada em vigor	198

Capítulo 5 - A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio: questões

	técnico-científicas e transversais.....	204
5.1	Objetivo (Artigo 1º).....	209
5.2	Definições (Artigo 2º).....	210
5.3	Fontes de oferta de mercúrio e comércio (Artigo 3º).....	210
5.4	Produtos com mercúrio adicionado (Artigo 4º).....	212
5.5	Processos de manufatura nos quais mercúrio ou compostos de mercúrio são utilizados (Artigo 5º).....	215
5.6	Isonções disponíveis mediante solicitação de um Estado-parte (Artigo 6º) ..	216
5.7	Mineração de ouro artesanal e em pequena escala (Artigo 7º).....	216
5.8	Emissões (Artigo 8º).....	218
5.9	Liberações (Artigo 9º).....	219
5.10	Armazenamento provisório ambientalmente saudável de mercúrio, diferente de resíduos de mercúrio (Artigo 10º).....	220
5.11	Resíduos de mercúrio (Artigo 11º).....	221
5.12	Áreas contaminadas (Artigo 12º).....	221
5.13	Recursos financeiros e mecanismo financeiro (Artigo 13º).....	222
5.14	Capacitação, assistência técnica e transferência de tecnologia (Artigo 14º).....	222
5.15	Comitê de implementação e cumprimento (Artigo 15º).....	223
5.16	Aspectos de saúde (Artigo 16º).....	225
5.16.1	O papel dos Ministérios e profissionais de Saúde Pública na	

implementação da Convenção de Minamata.....	226
5.17 Intercâmbio de informações (Artigo 17º)	227
5.18 Informações públicas, conscientização e educação (Artigo 18º)	228
5.19 Pesquisa, desenvolvimento e monitoramento (Artigo 19º)	229
5.20 Planos de implementação (Artigo 20º)	229
5.21 Apresentação de relatórios (Artigo 21º)	230
5.22 Conclusão: a Convenção de Minamata e sua importância global	230

Capítulo 6 - Negociações do mecanismo financeiro da Convenção de Minamata

sobre o Mercúrio	232
6.1 Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)	233
6.1.1 História do GEF	233
6.1.2 Mandato do GEF	235
6.1.3 Estrutura funcional do GEF	236
6.1.4 GEF como mecanismo financeiro de Acordos Multilaterais Ambientais (MEAs).....	237
6.1.5 GEF e o Fundo Fiduciário.....	237
6.1.6 GEF e a questão do Mercúrio.....	238
6.2 Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal (MLF) ...	239
6.3 Negociações prévias sobre a questão do mercúrio durante o Período Preparatório do Grupo Aberto	240
6.3.1 1ª e 2ª Reuniões do Grupo <i>Ad Hoc</i> de Trabalho Aberto sobre Mercúrio, de 12 a 16 de novembro de 2007 – Bangcoc, Tailândia, e de 6 a 10 de outubro de 2008 – Nairóbi, Quênia, respectivamente.....	240
6.3.2 1ª Reunião do Grupo <i>Ad Hoc</i> de Trabalho Aberto para preparação do Comitê Intergovernamental de Negociação sobre o Mercúrio (OEWG-1), de 19 a 23 de outubro – Bangcoc, Tailândia.....	242
6.4 Negociações sobre o Mecanismo Financeiro durante as cinco sessões do Comitê Intergovernamental Negociador	244
6.4.1 1ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC-1), de 1 ao 7 de junho de 2010 - Estocolmo, Suécia.....	245
6.4.2 2ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC-2), de 24 a 28 de janeiro de 2011 - Chiba, Japão	252
6.4.3 3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC-3), de 31	

de outubro a 4 de novembro de 2011 – Nairóbi, Quênia	256
6.4.4 4ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC-4), de 27 de junho a 2 de julho de 2012 - Punta del Este, Uruguai	261
6.4.5 5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC-5), de 13 a 19 de janeiro de 2013 - Genebra, Suíça	265
6.5 Elaboração final do Mecanismo Financeiro: Artigo 13 da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio	271
6.6 As negociações posteriores à Convenção de Minamata sobre o Mercúrio ...	273
6.6.1 Conferência Diplomática de Plenipotenciários (DIPCON), de 9 ao 11 de outubro de 2013 - Minamata, Japão	273
6.6.2 6ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC-6), de 3 a 7 de novembro de 2014 - Bangcoc, Tailândia	275
6.7 Conclusão: aspectos da constituição do mecanismo financeiro na Convenção de Minamata	277
 Considerações finais	 282
 Referências Bibliográficas	 294
 Anexo 1	 315
Anexo 2	318
Anexo 3	360

INTRODUÇÃO

As consequências provenientes da contaminação pelo mercúrio em escala mundial acarretaram a emergência de inúmeras iniciativas, que visam encontrar uma solução, em diversos âmbitos – global, regional e nacional –, para os impactos à saúde humana e ao meio ambiente. Desde os anos 1960, constatou-se a instituição de quadros legais com vistas a regular a questão, mas somente em escala nacional ou regional. A partir da década de 1990, os organismos internacionais passaram a financiar projetos sobre a problemática do mercúrio. Nesse cenário, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) publicou a *Avaliação Global sobre o Mercúrio*, em 2002, com reedição em 2013 (UNEP, 2002, 2013b). Diante de uma abordagem da questão não mais circunscrita às realidades nacionais e regionais, testemunhamos a elaboração de instrumentos internacionais com o foco na resolução dos problemas existentes, assim como na prevenção de novos desastres.

Nesse contexto, situa-se a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, denominada em referência aos impactos decorrentes da contaminação ambiental por mercúrio na Baía de Minamata, no Japão, na década de 1950. Ocasionalmente pela liberação do mercúrio orgânico na cadeia alimentar de peixes e frutos do mar, por meio de águas residuais de uma indústria química, a intoxicação assumiu dimensões extremamente graves ao atingir a população local, caracterizando a patologia neurológica conhecida como doença de Minamata. Além do desenvolvimento dessa disfunção congênita, a contaminação resultou em milhares de mortes (TSUDA et al., 2009).

A doença de Minamata, ou hydragirismo, surge da intoxicação por mercúrio e resulta em graves danos neurológicos nos seres humanos. O primeiro caso, identificado em 1956, com sintomas debilitantes do sistema nervoso, apareceu na cidade de Minamata, no Japão. Por meio dos estudos a respeito, chegou-se à conclusão de que a doença era causada pelo envenenamento por mercúrio, consequência do frequente despejo de resíduos químicos, especialmente metais pesados, pela indústria química Chisso Corporation. A usina petroquímica utilizava o óxido de mercúrio como catalisador para a síntese do acetaldeído CH_3CHO . Desde 1932, eliminando de forma contínua os resíduos de metais perigosos nas águas da região, ocasionando a acumulação de mercúrio na cadeia alimentar pela sua liberação na Baía de Minamata (JAPAN, 2011).

Diante das dimensões dessa contaminação, a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio (CMM) visou, por sua denominação, chamar a atenção para a problemática, sendo instituída, então, pela premência de se reduzir a liberação e a produção de mercúrio em âmbito global. O processo de negociação da CMM se deu por meio de cinco sessões do Comitê Intergovernamental Negociador, mais conhecido pela sigla em inglês INC (International Negotiation Committee), sob a égide do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e foi reafirmado como uma prioridade durante a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012 (ONU, 2012).

Em 10 de outubro de 2013, na cidade de Kumamoto, no Japão, 128 países das Nações Unidas assinaram o instrumento internacional vinculante sobre o Mercúrio, após um processo negociador de mais de cinco anos. O artigo 1º explicita o objetivo da Convenção, qual seja, proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões e liberações antropogênicas do mercúrio e de seus compostos (CMM, 2013).

Observa-se na CMM a inclusão de um rol de medidas de controle do ciclo de vida do mercúrio em diversos setores, como a mineração, importação e exportação, armazenamento, eliminação e redução de emissões. O tratado também estabelece compromissos com a promoção da saúde, ações educativas, capacitação de cuidados para a saúde, assistência técnica e transferência de tecnologia, prevendo, para sua implementação, a constituição de um mecanismo de financiamento. As disposições mais poderosas da CMM se referem à proibição global, com previsão para 2020, da importação e exportação de produtos específicos com mercúrio, incluindo-se baterias, interruptores/relés, lâmpadas fluorescentes, sabonetes e cosméticos (UNEP, 2013a).

O mercúrio é um elemento natural, com número atômico 80. Seu símbolo químico, Hg, provém da palavra grega (latinizada) *hydrargyrum*, que significa prata líquida. Em sua forma pura, o mercúrio é um metal prateado branco, e um dos poucos elementos que se apresenta no estado líquido à temperatura ambiente e pressão padrão. Em diferentes contextos, é muitas vezes chamado de mercúrio, mercúrio metálico ou mercúrio líquido (NASCIMENTO E CHASIN, 2001). É liberado no ar, água e solo por ações antropogênicas, sendo considerado um dos elementos mais perigosos para a saúde humana e o meio ambiente.

Mais comumente, no entanto, o mercúrio puro é denominado de mercúrio elementar, por sua alta tensão superficial; quando liberado no ambiente, forma gotas esféricas,

compactas, que, embora estáveis, podem evaporar quando submetidas a alta pressão (NASCIMENTO E CHASIN, 2001).

Ínumeras atividades humanas removem o mercúrio da crosta da terra para propósitos diversos, o que leva à liberação da substância, com a conseqüente contaminação dos indivíduos e do meio ambiente. O mercúrio elementar é obtido para uso a partir do cinábrio, minério que contém altas concentrações de sulfeto de mercúrio. Pode ser produzido também como um subproduto da mineração e do processo de refino de metais como cobre, ouro, chumbo e zinco, além de ser recuperado por reciclagens e removido do gás natural ou dos combustíveis fósseis.

Estima-se que aproximadamente um terço da circulação de mercúrio no ambiente global é proveniente de fonte natural, com cerca de dois terços resultante de processos industriais e outras ações humanas, ou seja, atividades antrópicas. Além de erupções vulcânicas, fontes naturais de mercúrio incluem o processo do intemperismo das rochas e solos. A quantidade de mercúrio em circulação na atmosfera, nos solos, lagos, córregos e oceanos tem aumentado em uma proporção que varia de dois a quatro desde o início da era industrial.

Como resultado, os níveis de mercúrio no meio ambiente são perigosamente elevados, com inúmeras circunstâncias contribuindo para esse quadro. O mercúrio está presente nos combustíveis fósseis, minérios metálicos e outros minerais; quando o carvão é queimado, muito do seu teor de mercúrio é liberado não intencionalmente no ambiente. A mineração, o refino de minérios metálicos e a fabricação de cimento com a utilização de fornos também liberam mercúrio. Sempre que utilizado ou produzido intencionalmente, o mercúrio é lançado na atmosfera por meio da volatilização. A busca pelo ouro na mineração artesanal e em pequena escala é responsável pela grande parte da liberação intencional da substância pelos garimpeiros no meio ambiente. Os compostos de mercúrio também são, por vezes, utilizados como catalisadores ou matéria-prima na indústria química e em outros processos industriais - saúde, cloro-alcális, lâmpadas, etc. (UNEP, 2013b).

Depois de liberado no ar por emissões atmosféricas, o mercúrio circula facilmente pelo vento, alcançando, eventualmente, as regiões mais remotas da terra, como os continentes ártico e antártico. No ar, viaja tanto por curtas quanto longas distâncias, antes de se depositar novamente na superfície. Dessa forma, pode circular em todo globo. Uma parte

do mercúrio que cai no oceano ou no solo se volatiliza mais uma vez, espalhando-se pela atmosfera para, então, dirigir-se a outro lugar, num ciclo contínuo.

O mercúrio que não se volatiliza costuma aderir aos materiais orgânicos e a outras superfícies terrestres. Alguns elementos mercuriais se encontram presos nas turfas ou solos. O restante, eventualmente, migra para os córregos e rios e, em seguida, para os lagos e oceanos. No meio aquático, o mercúrio elementar é transportado pelas correntes marítimas e fluviais, sendo que parte dele permanece dissolvido em água. Os microorganismos naturalmente presentes nas águas podem transformar o mercúrio em metilmercúrio, um composto organometálico que é mais tóxico, mesmo que em doses mínimas, do que o mercúrio puro. O metilmercúrio torna-se parte da cadeia alimentar aquática por ser um elemento bioacumulativo e biomagnificado, o que significa que ele é transportado por espécies migratórias de peixes, atingindo as populações em seu regime alimentar.

Observamos que os três compartimentos ambientais - ar, solo e água - são afetados pelas diferentes formas de liberação e emissão do mercúrio na natureza. Desse modo, cabe destacar que diversos setores econômicos serão impactados pela Convenção de Minamata, com as respectivas atividades devendo passar obrigatoriamente por processos de mudança dos paradigmas até então estabelecidos, num dos maiores desafios que os países enfrentarão na implementação do tratado. Cada uma dessas mudanças deve ser colocada em perspectiva no processo de implementação do acordo.

A mineração artesanal de ouro e em pequena escala, por exemplo, é o maior contribuinte para o consumo de mercúrio, além de responsável por 37% das emissões no meio ambiente. Somente em 2011, foram utilizadas 1.400 toneladas de mercúrio na mineração artesanal de ouro e em pequena escala; esse processo é a fonte de subsistência de inúmeras comunidades. As medidas de eliminação do mercúrio, então, implicam a elaboração de alternativas de apoio econômico para garantir a subsistência dessas populações. Diferentes dietas alimentares terão de ser desenvolvidas em comunidades dependentes da base proteica do peixe, optando-se por peixes maiores e se deslocando a atividade da pesca para zonas menos poluídas. No entanto, ressaltamos que a substituição do consumo de peixe por outros alimentos acarreta riscos nutricionais para esses povos, além da necessidade de se encontrarem alternativas economicamente viáveis (UNEP, 2002; 2013b).

A complexidade das negociações internacionais em matéria de mercúrio deverá necessariamente levar em conta os diferentes regimes econômicos, sociais, políticos e culturais em âmbito nacional, considerando-os, no entanto, na esfera de relações entre as distintas nações, no contexto globalizado atual, com privilégio para as medidas globais nos diferentes setores, como a saúde humana e o meio ambiente.

Nesse sentido, identifica-se a proliferação de instrumentos e/ou convenções internacionais voltadas para a proteção do meio ambiente, por parte dos setores específicos da área, assim como das esferas diplomáticas. Comprova-se, portanto que esses acordos afetam cada vez mais frequentemente a definição da agenda política dos governos nacionais. Destes, exigem-se inúmeras respostas e ações na direção do cumprimento das obrigações, em diferentes setores de atuação, incidindo sobre a formação de recursos humanos, financeiros e, inclusive, econômicos.

Diante do cenário apontado acima, este trabalho se concentra na descrição e análise de problemas decorrentes da instituição de um regime internacional, do processo negociador multilateral e do conhecimento proveniente das comunidades epistêmicas a respeito do mercúrio. Esses fatores representam uma série de desafios para a implementação e finalização dos compromissos internacionais que visam resultados efetivos para o bem-estar da população e melhoria da qualidade do meio ambiente. As dificuldades se devem predominantemente às configurações dos interesses e relações de poder de cada país, o regime político, a estrutura institucional, o grau de visibilidade de cada questão, as demandas específicas de diversas ordens, os atores envolvidos, as diferenças jurídico-políticas, as ações e atividades de interesse público em geral, todos aspectos pertinentes à estrutura da sociedade.

Conforme classificação do Fundo Monetário Internacional (FMI)¹, grande parte dos países em desenvolvimento não possuem prioridades de Estado definidas, participando de forma não articulada de reuniões de negociação, sem disporem de conhecimento suficiente sobre os impactos de tais decisões para os seus países nos diversos setores envolvidos. Cada vez mais o palco das negociações aflora a questão da relação entre doadores e receptores da ajuda proveniente da cooperação internacional.

As dificuldades para o entendimento de questões ecológicas, tecnológicas, econômicas e políticas, e outras decorrentes da formalização do próprio regime

¹ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: www.imf.org. Último acesso em: 2015.

internacional, das negociações multilaterais e das comunidades epistêmicas relativamente ao mercúrio no mundo globalizado, trazem à tona a necessidade de formação e desenvolvimento de recursos humanos inovadores no âmbito de uma área de atuação específica, com implicações, porém, para as esferas sociais, políticas e econômicas.

Cabe destacar que a Convenção de Minamata surgiu no momento de crise econômica mundial de 2008, o que representou outro desafio para a criação de um instrumento internacional. Os países doadores ou financiadores das medidas internacionais ambientais estabelecidas nas obrigações previstas no tratado também passavam por um período difícil, circunstância que de fato poderia afetar de modo significativo, as alternativas sobre o tratamento da questão do mercúrio.

Apresentação da questão

Os riscos causados pelo uso frequente de mercúrio para a saúde e o meio ambiente assumiram repercussão internacional, principalmente a partir dos estudos elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Apresentados em 2002 e 2013 para o CA/PNUMA, os dados levantados evidenciaram o patamar preocupante da contaminação global do mercúrio e suas consequências para a saúde humana e o meio ambiente. À época, não houve interesse da comunidade internacional, por não se tratar de um momento propício, para a criação de um instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio. A decisão de debater opções internacionais para a questão do mercúrio ocorreu posteriormente, na 24ª Sessão do CA/PNUMA, com a instituição de um Grupo de Trabalho Aberto sobre o mercúrio (UNEP, 2007), visando a constituição de um tratado a respeito da temática.

O presente trabalho discute diversos aspectos das negociações da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, com ênfase no mecanismo financeiro. Os parâmetros deste estudo se balizam em teorias consagradas da Ciência Política no entendimento da cooperação internacional, especialmente a configuração dos regimes internacionais, negociações multilaterais e comunidades epistêmicas, sob a luz do *hard/soft power*, assumindo como pano de fundo a dinâmica estabelecida entre os países doadores e receptores.

Com a finalidade de se reforçar esta análise, apresentamos como estudo de caso as negociações internacionais sobre o estabelecimento de um instrumento vinculante sobre o

mercúrio em âmbito internacional, principalmente sob a perspectiva da relação entre países doadores e receptores no estabelecimento de um mecanismo financeiro para a aplicação das medidas determinadas pelo futuro acordo. A instituição do novo tratado englobou não apenas aspectos de segurança química – um ponto extremamente sensível nas relações entre os Estados –, mas envolveu também questões de saúde humana e meio ambiente, com a participação de diferentes atores. Expôs-se, nesse processo, a assimetria de poder existente tanto econômica como politicamente, cenário que se tornou explícito nas manobras baseadas em diferenciais de poder entre os Estados, na esfera do *hard/soft power*.

A crise internacional dos anos 2008 é uma variável que levou os países doadores a se mostrarem mais reticentes ao estabelecimento de um mecanismo financeiro independente, com restrita ou quase nenhuma influência dos doadores. Outro espectro importante das negociações do instrumento sobre o mercúrio foi a diversidade e grande número de setores econômicos envolvidos, desde a mineração primária, produtos e processos industriais, mineração artesanal até a queima de combustíveis fósseis. Trata-se de aspecto desafiador para os negociadores no sentido de otimizar os ganhos relacionados à eliminação e controle do mercúrio diante da regulação dessas atividades.

O problema central desta tese é: até que ponto os países doadores moldam a estrutura de uma Convenção Internacional?

Importância do exame dos instrumentos internacionais sobre o mercúrio

As pesquisas sobre os acordos multilaterais ambientais e os aspectos pertinentes à sua negociação são recentes, encontrando-se em processo de desenvolvimento pela maior ocorrência de estudos alusivos ao tema nas quatro últimas décadas. Observa-se o maior envolvimento dos movimentos sociais, a criação de novos partidos políticos verdes em diversos países, a instituição de políticas públicas em saúde e meio ambiente, assim como a participação mais constante de empresas/indústrias, comunidades acadêmicas, organizações não governamentais e movimentos de controle social (ONU, 1992).

A importância da elaboração desses estudos se evidencia diante da intensificação dos problemas ambientais, com consequências irreversíveis para a saúde humana, pela liberação das substâncias químicas no ar, na água ou no solo. Rachel Carson representou papel pioneiro para a elucidação dos riscos provenientes dessa contaminação com o estudo que empreendeu quanto ao uso de DDT e seus efeitos sobre os pássaros, muito bem descrito na

sua obra *Primavera Silenciosa* (1962). Essa etapa das discussões é marcada pela presença de paradigmas importantes: população *versus* recursos naturais; crescimento *versus* desenvolvimento; interdependência ecológica; choque entre as regiões norte e sul; troca de tecnologia *versus* propriedade intelectual; poluição *versus* produção ecológica; consumo *versus* desenvolvimento sustentável (CARSON, 1962).

Os mecanismos internacionais criados ou estabelecidos por meio de compromissos vinculantes constituem uma nova ordem ambiental de dimensão internacional, provocando transformações importantes em diversos setores da sociedade. Visam garantir o cumprimento dos compromissos internacionais, por intermédio, por exemplo, da adaptação de políticas públicas nacionais; eliminação, trocas ou alternativas para produtos ou processos industriais; etc.

A nova ordem ambiental é fortemente marcada pela institucionalização de programas internacionais de meio ambiente e pela promoção do conceito de desenvolvimento sustentável e de economia verde.

A comunidade internacional está alerta para a problemática. É possível citar como exemplo as discussões no âmbito da Reunião da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WSSD). Realizada em Johannesburgo, em 2002, nessa ocasião se abordou a necessidade de implementação de acordos multilaterais e a obtenção de resultados concretos, culminando na adoção do Plano de Implementação, com ações e estratégias orientadoras a serem implementadas nos países (ONU, 2002). Nessa perspectiva, as principais instituições governamentais devem propiciar o estabelecimento de uma colaboração permanente e frutífera, com a finalidade de estabelecerem o equilíbrio necessário aos diversos atores governamentais e não governamentais nas negociações dos instrumentos internacionais.

Este estudo propõe contextualizar o processo negociador da CMM, visando explicitar as fortalezas e debilidades dos países na negociação desse instrumento, com foco específico na relação dos países doadores e receptores para o estabelecimento do mecanismo financeiro, aspecto que se mostrou fundamental no desenrolar das negociações.

A elaboração de tratados internacionais exige a redação de textos complexos, que incluem questões legais, técnico-científicas, transversais e administrativas. Para um país efetivamente opinar, questionar e propor ações factíveis de futura implementação, é fundamental que se apresente uma estrutura nacional e internacional sólida de apoio, tanto em dimensão política quanto técnica, institucional e financeira, com a ocorrência de

consultas amplas e participativas da sociedade, dos grupos de interesse, da indústria, dos setores produtivos e das instituições governamentais. Para o cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente, vale destacar que os setores envolvidos deverão promover políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável e para uma convivência mais harmônica do homem com o meio ambiente.

O sistema internacional sofreu – e tem enfrentado – diversas transformações importantes, com impactos para as relações e cooperações nesse âmbito. Encontramo-nos em momento de crise global, com consequências substanciais para as negociações internacionais sobre o meio ambiente, nas quais se inserem as negociações do instrumento legalmente vinculante do mercúrio. Os países se veem, assim, diante da premência de se adequarem às novas configurações, buscando formas de interação e cooperação internacional para o equilíbrio da balança de poder na estrutura internacional.

A arquitetura da governança global em matéria de meio ambiente apresenta abordagens fragmentadas, sobreposição de ações e mandatos, levando à incoerência dos processos. Nesse sentido, destacamos a importância, no trabalho global de aperfeiçoamento dessa estrutura governamental da instituição de um instrumento de mercúrio mais completo e útil, que englobe todo ciclo de vida do produto, com a participação também de áreas correlatas, a fim de se estabelecer uma atuação em conjunto.

Destaca-se neste trabalho, o papel dos países líderes, que são decisivos na formatação final das Convenções Internacionais. Em geral, os países doadores tendem assumir um papel de protagonismo.

Objetivos Geral e Específicos

Neste estudo, estabelecemos como objetivo geral a análise de como ocorre a distribuição de recursos na formação de um mecanismo financeiro, sob o enfoque da dinâmica observada entre os países doadores e receptores da ajuda financeira, onde será examinado o caso da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

De modo mais específico, propomos examinar a formação de blocos de países doadores e dos destinatários das doações no âmbito do processo negociador da CMM; observar como se alcançou o consenso entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento no contexto das convenções internacionais do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos, e estabelecer as prioridades dos negociadores e a

distribuição internacional dos pontos chave da negociação e a importância da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

Hipóteses Centrais

Para o desenvolvimento desta tese, elaboramos hipóteses que se configuram como centrais para o trabalho. Elas auxiliaram de forma essencial a busca por explicações sobre o andamento das negociações para o estabelecimento da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

A hipótese central deste trabalho é a existência do predomínio dos países hegemônicos nas decisões acordadas, conforme a teoria realista, proposta por Robert Keohane (1982), de intercalação entre o *Hard Power* e do *Soft Power* de Joseph Nye (1990). De modo geral os países hegemônicos assumem o papel de doadores.

Entre as hipóteses alternativas levantadas, estão:

Nas convenções internacionais, as decisões são tomadas de forma técnica, segundo as teorias disponibilizadas pelas comunidades epistêmicas e científicas da área, como prevê Peter Haas (1992).

A Convenção de Minamata é o resultado tanto de negociações multilaterais, em um processo combinado de posições de conflito em decisões por unanimidade de William Zartman (1994), quanto ao estabelecimento de um regime internacional, com a previsão de normas, regras e procedimentos decisórios de convergência dos atores na área do mercúrio de Stephen Krasner (1986).

Orientação metodológica

Esta tese é um estudo de caso sobre a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio. A pesquisa apresentada nesta tese visou prioritariamente a compreensão de construções e posições relativas ao processo negociador a fim de se analisar o futuro instrumento legalmente vinculante do mercúrio em esfera internacional. Intenta-se também, desse modo, subsidiar os processos negociadores quanto ao tratamento de questões concernentes à correlação de forças entre países doadores e receptores no contexto da cooperação internacional. Consideramos, assim, que este estudo poderá se configurar como uma importante ferramenta para as futuras negociações no tocante ao entendimento da dimensão

que assumem os processos de tomada de decisão relativamente às substâncias químicas, sobretudo na constituição dos mecanismos financeiros desses acordos.

O caráter multidisciplinar do fenômeno exige não apenas o exame de material teórico e documentos oficiais, mas um extenso trabalho descritivo do caso, a partir da observação das diversas etapas do processo negociado. Dessa forma, o presente trabalho envolve o exame de estudos, avaliações e publicações que contribuem para compreensão das características, usos e toxicologia da substância química mercúrio para a saúde humana e o meio ambiente na formação de regras internacionais e na definição de posições e tomadas de decisão por parte dos mais influentes no decorrer das negociações. A investigação se debruçou sobre os documentos oficiais das Nações Unidas, por apresentarem dados fidedignos a respeito da estrutura analisada.

Importante fonte de informações para a pesquisa aqui apresentada decorreu da participação direta em reuniões setoriais nacionais, bilaterais, regionais e internacionais, no período de 2009 a 2015, quando da negociação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio. Ao longo desse espaço de tempo, foi possível participar dos seguintes encontros: 1ª Reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto para a preparação do Comitê Intergovernamental de Negociação sobre o Mercúrio em 2009, em Bangcoc (na condição de delegado brasileiro); 2ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação em 2011, em Chiba; 3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação em 2012, em Nairóbi; 4ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação em 2012, em Punta del Este; 5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação em 2013, em Genebra; 6ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, em 2014, em Bangcoc (na condição de delegadomembro da coalização de ONGs).

Ainda no sentido de aprimorar a observação e a obtenção de dados, houve a participação em diversas reuniões nacionais de consolidação da posição nacional no Ministério de Relações Exteriores do Brasil; do Grupo de Trabalho Nacional do Mercúrio, órgão subsidiário da Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ) junto ao Ministério do Meio Ambiente, e encontros regionais do Grupo América Latina e Caribe realizadas em Brasília e na cidade do Panamá. A presença nessas reuniões ocorreu em uma atuação ora governamental, ora como representante de sociedade civil organizada.

O interesse particular pelo tema alusivo ao mercúrio e seus efeitos na saúde e no meio ambiente decorreu da experiência profissional adquirida no governo federal, no Programa

das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela participação em Movimentos Sociais, por intermédio da coalizão de duas Organizações Não Governamentais (ONGs). Essa experiência permitiu conhecer, participar, discutir, elaborar e acompanhar discussões técnicas e políticas relacionadas ao assunto com a finalidade de propor posições no processo negociador da Convenção de Minamata, assim como indicar ações de políticas públicas em diversos setores governamentais - saúde, meio ambiente, relações exteriores, minas e energia, indústria, etc.

A escolha por estudar o tema aqui proposto ocorreu quando do exame corporal do grau de contaminação por mercúrio realizado durante a participação na 2ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC-2), em janeiro de 2011, na cidade de Chiba, no Japão. Na ocasião, o Instituto de Minamata disponibilizou, aos participantes, o exame de amostra do cabelo. O resultado apontou uma contaminação por mercúrio, no valor de 6,05 ppm de mercúrio (espectrômetro massa/massa), considerado alto de acordo com os padrões de referência adotados. Naquele momento, houve a decisão final por estudar em âmbito acadêmico as implicações da tratativa sobre o mercúrio.

A realização de uma pesquisa exige métodos e técnicas que conduzam criteriosamente à solução de problemas. É pertinente que a pesquisa científica esteja alicerçada no método, o qual, por sua vez, possibilita a observação, seleção e organização de forma científica dos caminhos a serem percorridos para que a investigação se concretize (GAIO et al., 2008).

Métodos científicos buscam estabelecer as bases lógicas da investigação científica. De acordo com Amado Luiz Cervo e Pedro Alcino Brevian (2002), método pode ser definido como os diferentes processos utilizados nas investigações acerca de determinado objeto de pesquisa, provando, por meio de raciocínio concludente, a verdade sobre os fatos que analisa. Antônio Carlos Gil (2002), assim como Cervo & Brevian (2002), afirma que a investigação científica depende da aplicação de um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos colocados em prática.

Nessa perspectiva, podemos considerar método científico como o agrupamento de processos e operações mentais a serem empregados na investigação. Segundo Cervo & Brevian (2002), método científico é a lógica geral, tácita ou explicitamente empregada para apreciar méritos de uma pesquisa. Entretanto, para Maria Cecília Minayo (2008), a

metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador.

Do ponto de vista do procedimento metodológico, este estudo se constitui como bibliográfico e documental (GIL, 1991). Ou seja, foi elaborado a partir de material já publicado e constituído, principalmente, por de livros, documentos das Nações Unidas, material e informações disponibilizadas por meio virtual, como textos relativos a instrumentos legais nacionais e internacionais.

A primeira parte deste trabalho elabora uma revisão bibliográfica sobre as teorias de Ciência Política aplicadas à cooperação internacional, especialmente por via de artigos científicos, livros e aplicação empírica da teoria a casos de cooperação internacional. Para uma melhor compreensão do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos, recorreremos a documentos oficiais das Nações Unidas e aos textos das convenções existentes, publicados nas páginas das Nações Unidas e do Ministério do Meio Ambiente do Brasil na internet. Quanto à descrição da problemática do mercúrio no mundo, utilizamos essencialmente os documentos sobre a avaliação global do mercúrio publicados pelas Nações Unidas e dois perfis publicados pela ATSDR dos Estados Unidos e pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil no tocante à substância.

Na construção histórica do processo negociador da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio e no estabelecimento das posições negociadoras – esta última parte se configura como uma pesquisa descritiva de caso –, tendo em vista que não intencionávamos explicar o fenômeno, mas sim os principais acontecimentos relativos à negociação da temática, a escolha recaiu sobre a análise dos documentos oficiais das Nações Unidas e do boletim de negociações ambientais. Quanto à disposição dos temas referentes ao âmbito total do instrumento, utilizamos as publicações oficiais da CMM e os documentos das Nações Unidas. Por último, a finalização do estudo ocorreu a partir do entendimento das posições entre doadores e receptores da cooperação internacional. Para tanto, houve o exame dos documentos oficiais das Nações Unidas, do GEF, do Fundo Multilateral de Montreal e do boletim de negociações ambientais.

A pesquisa que deu suporte a esta tese foi essencialmente descritiva, com análise de dados e informações de forma indutiva, ou seja, o processo e seu significado foram os focos principais da análise (SILVA e MENEZES, 2001). A abordagem caracteriza-se como

qualitativa, com base na interpretação dos fenômenos e na atribuição de significados, sem a recorrência a métodos e técnicas estatísticos.

Na elaboração deste estudo, os esforços se concentraram nas seguintes atividades, as quais, por sua vez, compõem a metodologia aplicada: pesquisa e leitura de referências bibliográficas de material impresso, contendo informações referentes ao quadro teórico; levantamento histórico de material sobre o quadro teórico relativo ao Mercúrio – relatórios de reuniões nacionais e internacionais, projetos internacionais, atos administrativos, documentos de posições sobre o processo negociador, participações –; revisão da literatura existente quanto ao compromisso internacional firmado e as atas de reuniões preparatórias nacionais, disponíveis nos arquivos ministeriais; revisão da literatura existente sobre o quadro teórico; coleta de informações e dados por meio da observação participante em reuniões preparatórias, oficinas, seminários e reuniões internacionais, regionais e nacionais.

A pesquisa descritiva visou expor o tema abordado ou as características de um grupo, bem como compreender as relações entre os conceitos envolvidos na questão. Cabe ressaltar, porém, que ela não objetiva explicar o fenômeno investigado. No entanto, os conhecimentos produzidos por esse tipo de análise são essenciais para a pesquisa explicativa. Por isso, pode-se dizer que o processo descritivo antecede ou dá suporte a esta última (ACEVEDO, 2004, p. 51). Essa etapa do trabalho consistiu em uma análise dos principais pontos relevantes sobre o processo negociador do instrumento legalmente vinculante do mercúrio, consideradas as referências obtidas sobre o tema em questão. Nesse sentido, a revisão de literatura intencionou determinar o estado da arte (LUNA, 1997), pelo qual pretendemos demonstrar, por meio de material já publicado, o que se conhece sobre o tema, quais as lacunas existentes e em que esferas se encontram os principais entraves teóricos ou metodológicos.

De acordo com Cervo (2006, p. 66) “a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”. Já a pesquisa explicativa, para Severino (2007, p. 123) é aquela que “além de registrar e analisar os fenômenos estudados, busca identificar suas causas, seja pela aplicação do método experimental/matemático, seja por meio da interpretação possibilitada pelos meios qualitativos”.

A pesquisa qualitativa é predominantemente descritiva e não requer, desse modo, métodos e técnicas estatísticas. Nesse tipo de pesquisa, considera-se a análise dos dados por

indução, mediante o entendimento de existir uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito pesquisado; ou seja, encoraja-se o entrevistado a pensar livremente a respeito do tema, possibilitando que manifeste aspectos subjetivos não explícitos, de maneira natural. Assim, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são fundamentais no processo de pesquisa qualitativa. O ambiente natural torna-se a fonte direta para a coleta de dados, e o pesquisador é instrumento chave (SILVA e MENEZES, 2001).

Os estudiosos de orientação qualitativa afirmam tanto a superioridade do método, que possibilita uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social em face de configuração das estruturas societais, quanto à incapacidade da estatística de abarcar os fenômenos complexos ou os fenômenos únicos. Os métodos quantitativos supõem uma população de objetos de observação comparável entre si, sendo que a perspectiva qualitativa enfatiza as especificidades de um fenômeno em termos das origens e da sua razão de ser.

A pesquisa documental caracteriza-se, então, pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, entre outras matérias de divulgação (OLIVEIRA, 1998). Diante da particularidade do material utilizado como fonte de dados, considera-se este trabalho como uma pesquisa documental sobretudo por conta do levantamento de informações em âmbito nacional, regional e internacional, a saber: relatório das Reuniões de Negociação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio (encontros internacionais, regionais, bilaterais, nacionais e setoriais); publicações e documentos das Nações Unidas, da ATSDR, do Ministério do Meio Ambiente do Brasil e do boletim de negociações ambientais; relatório e anotações de viagens e reuniões de técnicas.

Estrutura

O texto desta tese se iniciou pela presente introdução, com a exposição dos elementos essenciais para a compreensão do contexto em que se debate a questão relativa ao mercúrio em escala global. Apontaram-se os principais elementos envolvidos na temática, desde a apresentação do problema, da justificativa sobre a importância deste estudo, da construção metodológica com indicação de objetivos geral e específicos, a elaboração das hipóteses centrais.

No capítulo 1, no concernente ao referencial teórico, optou-se por destacar os fundamentos da Ciência Política e das Relações Internacionais sobre as quais são elaborados os acordos multilaterais ambientais. Dessa forma, são discutidos diferentes conceitos relativamente à temática, é apresentada uma revisão da literatura disponível, assim como as diversas tipologias teóricas e sua aplicação à cooperação internacional.

A seguir, apresenta-se, no capítulo 2, o Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos, composto pelas Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo, no escopo de administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Esses tratados proporcionaram a base histórica e a construção de experiências para a negociação do instrumento internacional do mercúrio.

A fim de demonstrar a importância do tema em esfera mundial, expomos, no capítulo 3, uma descrição geral sobre o elemento mercúrio e seu ciclo de vida, suas características, toxicologia, incidentes internacionais e os diversos usos.

Com o objetivo de analisar os diversas estruturas da negociação do mercúrio, o capítulo 4 é dedicado à apresentação dos elementos essenciais para o entendimento da forma pela qual foram organizadas as prioridades temáticas da negociação da CMM. Indicamos, também nessa parte, o estado atual de assinaturas e ratificações do instrumento do mercúrio, em uma análise comparativa com os outros acordos do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos quanto às ratificações e provável data para a entrada em vigor dessas tratativas.

Em seguida, no exame das principais obrigações do instrumento, discorremos, no capítulo 5, sobre os resultados da negociação, expondo mais detalhadamente os artigos técnico-científicos e transversais do instrumento. Objetivou-se a compreensão de como foi abordada a questão do ciclo de vida do mercúrio no processo negociador.

No que pode ser considerada a parte central deste trabalho, no capítulo 6 analisamos a relação entre os países doadores e os receptores à luz da negociação do mecanismo financeiro do instrumento. Nesse sentido, constatou-se a formação dos blocos de países doadores e receptores na defesa de suas preferências, ao longo das negociações específicas sobre o tipo de mecanismo financeiro a ser implantado.

Por fim, apresentamos nossas considerações finais sobre os principais aspectos percorridos neste estudo. Verificou-se, de fato, o alcance dos objetivos e a confirmação das hipóteses centrais do trabalho, assim como uma discussão sobre teorias de Ciência Política,

a ponderação sobre o mecanismo financeiro, com a consideração de cenários futuros sobre a disponibilidade de recursos e a implementação do instrumento. Destacamos também a síntese dos resultados obtidos com o acordo elaborado. Por fim, discorreremos sobre algumas recomendações provenientes da experiência propiciada por este estudo.

Esta tese é o resultado da análise dos conceitos de teorias de Ciência Política e seus desdobramentos particulares, que permitam o exame das negociações internacionais sobre a questão do mercúrio, redimensionando-se a aplicação teórica sobre o a vivência empírica do caso prático real.

Capítulo 1 - Cooperação Internacional em matéria de meio ambiente: fundamentos teóricos

O estabelecimento de cooperação internacional no tocante às questões relativas à preservação e proteção do meio ambiente é matéria prioritária na contemporaneidade, configurando-se como tema de diversas reuniões e conferências internacionais. O vínculo entre meio ambiente e desenvolvimento humano aparece de modo explícito tanto nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) quanto nos novos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como pré-requisito para uma forma de vida mais inclusiva e sustentável. Segundo a ONU, não apenas a garantia do bem-estar das populações depende da difusão da proteção da saúde humana e do meio ambiente, mas também a salvaguarda dos bens públicos globais (*global commons*) como a paz e a estabilidade mundiais.

Como consequência, a temática ambiental se encontra cada vez mais presente nos *portfolios* da cooperação internacional, especialmente no âmbito dos países em desenvolvimento e economias em transição. Dada a importância do tema, é de grande valia o estudo dos fundamentos conceituais que sustentam a manutenção da prática da cooperação internacional, revelando as suas inter-relações.

Conforme as teorias que fundamentam as Relações Internacionais (RI), há distintas leituras possíveis sobre uma mesma realidade internacional. A *grosso modo*, a fim de exemplificar essa afirmação, poder-se-ia dizer que a ótica realista enxerga a invasão do Iraque, em 2003, como motivada pela necessidade estadunidense de reafirmar seu poder na região do Golfo Pérsico. Na perspectiva de autores liberais-institucionalistas, a mesma agressão foi motivada pela busca da promoção da democracia. Sob o enfoque marxista, por sua vez, o mesmo fenômeno é interpretado como uma cartada destinada a manter o controle sobre os campos petrolíferos da Ásia central.

Similarmente, a cooperação internacional pode ser compreendida a partir de múltiplas abordagens. No entendimento de alguns estudiosos, os acordos e projetos de cooperação resultam da interação singular e modificada que os Estados possuem no seio de regimes internacionais; para outros, eles resultam da pressão exercida por grupos organizados intelectuais e científicos. Há ainda aqueles segundo os quais tais acordos surgem de iniciativas bilaterais que se adensam com o tempo. Nenhuma dessas visões é totalmente

certa ou errada. Todas elas contribuem para se uma interpretação o mais precisa possível a respeito da questão.

Na acepção de Thomas Kuhn, as teorias de RI são paradigmas que pouco dialogam entre si, frequentemente entrando em choque (*inter-paradigm war*). Elas contribuem, no entanto, cada qual à sua forma, para o enriquecimento da nossa interpretação do real. Somente ao observarmos as diferentes perspectivas teóricas, podemos construir um panorama mais preciso sobre o que de fato é realidade (SARDAR, 2000).

Este capítulo objetiva a apresentação da base teórica que fundamentou esta pesquisa. Assim sendo, trata-se de um estágio importante para o desenvolvimento científico e suporte conceitual da pesquisa apresentada nesta tese. A partir da análise metodológica aplicada às negociações da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, esta parte se destina, portanto, a elencar a contribuição analítica de três correntes teóricas para a análise do fenômeno da cooperação internacional, com base numa revisão bibliográfica. Propomos, nesse sentido, a discussão dos seguintes tópicos:

- Evoluções teóricas no campo da teoria de regimes internacionais;
- Evoluções teóricas no campo da teoria da negociação multilateral;
- Evoluções teóricas no campo da teoria das comunidades epistêmicas.
-

Consideramos que as estratégias negociadoras dos países doadores *versus* os recebedores de doações, assim como a importância do *Hard Power* e *Soft Power* (Joseph Nye) na Convenção de Minamata sobre o Mercúrio permitirá um enfoque sobre as relações entre os países doadores e a questão de apoio aos países em desenvolvimento.

1.1 Cooperação internacional sob o prisma dos regimes internacionais

As negociações internacionais de acordos multilaterais dedicados às questões ambientais entre os países podem ser analisadas sob a ótica da teoria de regimes internacionais, que se caracteriza como um arranjo colaborativo ou regulatório interestatal de caráter político e jurídico. A teoria de regimes tem como principais expoentes John Gerard Ruggie (1982), Robert Keohane (1982), Stephen Krasner (1986), Oran Young (1986) e Vinod Aggarwal (1994).

Apesar de comumente encontrarmos a menção, em artigos acadêmicos, à existência de uma “teoria de regimes internacionais” o fato é que não há uma construção teórica unificada sobre o assunto. Os autores contemporâneos apresentam divergências profundas tanto no que concerne a conceituação dos regimes internacionais quanto às suas dinâmicas internas e impactos no relacionamento dos atores internacionais.

A primeira utilização do termo “regimes internacionais” foi registrada em artigo de John G. Ruggie intitulado *International responses to technology: concepts and trends*.² O historiador e cientista político austríaco suscitou a discussão acerca da tensão existente entre política e ciência no que tange os desafios tecnológicos em três patamares distintos: cognição, regimes internacionais e organizações internacionais (RUGGIE, 1975).

Nessa perspectiva, M.J. Peterson assinala:

Não existe essa tal “teoria” do regime. Ao contrário, existem múltiplas teorias dos regimes (HAGGARD & SIMMONS, 1987; HASENCLEVER, MAYER et al., 1997). Robert Keohane recorreu à economia para entender a demanda por regimes na Economia Política Internacional. John Ruggie aplicou o conceito de estrutura ideacional incorporado pelo liberalismo para se referir à perceptível continuidade dos regimes após a Segunda Guerra Mundial. Oran Young fez uso da teoria dos sistemas e da escolha pública para explicar a dinâmica de criação dos regimes. Donald Puchala e Ray Hopkins apresentaram uma visão liberal dos regimes como um todo. No entanto, conforme apontado por Ruggie e Kratochwil, a abordagem liberal e racionalista dos regimes é incapaz de abarcar de forma completa os efeitos transformadores dos regimes³ (PETERSON, 2012, p. 4).

1.1.1 O que são os regimes internacionais?

Não obstante os estudos preliminares desenvolvidos por Ruggie (1982), autor do vocábulo *regimes internacionais*, as definições mais coroadas pela literatura para a questão foram as formuladas por Oran Young (1980) e Stephen Krasner (1982).

Conforme Young,

² Em tradução livre para o português: *As respostas internacionais à tecnologia: conceitos e tendências*.

³ Tradução livre do original em inglês: “There is no such thing as regime “theory”. Rather, there are multiple “theories of regimes (HAGGARD & SIMMONS, 1987; HASENCLEVER, MAYER et al., 1997). Robert Keohane applied economics to understand the demand for regimes in IPE. John Ruggie applied a structural ideational concept of embedded liberalism to account for notable continuities in post-World War II regimes. Oran Young applied systems theory and public choice theory to explain the dynamics of regime creation. Donald Puchala and Ray Hopkins applied a liberal view of regimes as a whole. However, as Ruggie and Kratochwil noted, liberal and rationalist approaches to regimes are incapable of accounting for the full transformative effects of regimes”.

Regimes são instituições sociais que governam as ações dos interessados em atividades específicas (ou em reconhecidos conjuntos de atividades). Assim como ocorre para todas as instituições sociais, existe o reconhecimento de padrões de comportamento ou de práticas em torno das quais há a convergência de expectativas⁴ (YOUNG, 1980, p. 93).

Por sua vez, Krasner afirma que:

Os regimes internacionais são definidos como princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão nos quais a expectativa dos atores converge para uma determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, nexos de causalidade e retidão. Normas são padrões de prescrição dirigidas à ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas em vigor para se tomar e implementar uma escolha coletiva⁵ (KRASNER, 1982, p. 2).

Vinod Aggarwal (1994, p. 43) propõe ainda outra definição, considerando “os regimes como acordos que regulam a imposição de controles unilaterais e a negociação de tratados bilaterais”.⁶

Entretanto, Keohane (1982, p. 53) se refere a “conjuntos de regimes” (“sets of governing arrangements”), que incluem redes de regras, normas e procedimentos a regularem o comportamento e controlar seus efeitos. Nesse caso, os regimes seriam concebidos como um sistema de regras, explicitadas num tratado internacional pactuado entre governos com o objetivo de regular as ações dos diversos atores sobre o assunto.

Em linhas gerais, os regimes internacionais se constituem como arranjos decisórios interestatais baseados em regras de convivência implícitas e normas decisórias explícitas, definidas coletivamente. Trata-se de uma forma delimitada com o fim de versar sobre assuntos específicos – comércio, meio ambiente, ajuda humanitária, por exemplo –, pertinentes ao relacionamento internacional dos Estados ou com o intuito de fazer frente a

⁴ Tradução livre do original em inglês: “Regimes are social institutions governing the actions of those interested in specifiable activities (or accepted sets of activities). Like all social institutions, there are recognized patterns of behaviour or practice around which expectations converge”.

⁵ Tradução livre do original em inglês: “International regimes are defined as implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of prescriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice”.

⁶ Tradução livre do original em inglês: “Regimes as arrangements that regulate the imposition of unilateral controls and negotiation of bilateral accords”.

um problema coletivo – epidemias, contaminação global e impactos das mudanças climáticas.

A respeito, Keohane enfatiza que os regimes devem ser compreendidos para além dos acordos temporários, os quais podem mudar facilmente em função de alterações no poder e/ou de novos interesses. Acordos seriam frequentemente arranjos, e o objetivo dos regimes é facilitar acordos. O autor afirma que os sistemas de regimes internacionais derivam de um acordo voluntário e juridicamente igual entre atores (KEOHANE, 1982). Observamos que, no caso em questão, o regime internacional do mercúrio, que tem como norma a Convenção de Minamata, se configura como acordo na concepção de Keohane segundo a qual os regimes internacionais visam facilitar outros entendimentos entre os seus membros.

A maior parte dos regimes internacionais, no entanto, não congrega exclusivamente Estados. Os regimes internacionais se compõem por outros atores internacionais, como organismos, tribunais internacionais, empresas e organizações não governamentais. A Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, principal entidade do regime multilateral de comércio, admite, em seus procedimentos de solução de controvérsias, a figura do *amicus curae* (parte interessada), pelo qual pessoas jurídicas e até mesmo pessoas físicas podem auxiliar na tomada de decisões pelo órgão por intermédio da apresentação de relatórios e depoimentos. Assim também o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente aceita, em suas rodadas de negociações, a presença das entidades não governamentais inscritas junto à instituição.

Em análise mais detalhada dos elementos identificados por Young e Krasner como componentes dos regimes internacionais, identificamos o seguinte quadro: regras implícitas ou explícitas, de acordo com as quais os costumes internacionais e tratados interestatais se apresentariam sob o fundamento dos regimes internacionais, assim como as normas de convivência; crenças, padrões gerais de comportamento e regras são definidas coletivamente; instituições sociais fazem parte dos regimes como construções sociais, sendo similares em origem ao Estado burocrático moderno. Por último, destacamos a vinculação a uma temática específica (*issue-linkage*), em que os regimes abordariam uma ampla gama de temáticas, tais como: a economia política internacional; a segurança internacional; a situação dos refugiados; a proteção do meio ambiente; os direitos humanos; o controle de armamentos; a proliferação nuclear; o transporte marítimo e aéreo internacional; a

navegação; as telecomunicações; os serviços postais; os serviços financeiros; o comércio; os padrões trabalhistas; o combate às drogas; a assistência humanitária.

Para Krasner (1986, p. 186), “em um mundo de Estados soberanos, a função básica dos regimes é coordenar a conduta do Estado na obtenção dos resultados desejados para determinadas questões”.⁷ Ou seja, os regimes existem apenas em casos específicos. Assim sendo, no tocante às temáticas ambientais, eles figuram como uma forma de elaboração de processos internacionais. Krasner (1986) compara o regime internacional não com a mais frequente analogia das bolas de bilhar em colisão, mas sim com a imagem de placas tectônicas se movimentando por conta das pressões do ambiente, condicionadas aos movimentos umas das outras.

Nessa perspectiva, relativamente ao caso em questão, é possível afirmar que os conflitos de interesse entre os países desenvolvidos, emergentes e pobres é um dos fatores determinantes na dinâmica das negociações no processo de estabelecimento do regime internacional do mercúrio (YOUNG, 1997; MUELLER, 1999).

1.1.2 Abordagem teórica dos regimes internacionais

Os regimes internacionais se tornaram importantes para a análise das relações internacionais a partir da década de 1970. As instituições dominantes no período após a 2ª Guerra Mundial, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), mais conhecidas como Sistema de Bretton Woods, são um reflexo da política de hegemonia intencionada pelos Estados Unidos no pós-guerra.

No entanto, a preocupação acadêmica com os regimes internacionais surgiu apenas no início da década de 1980, quando a temática da cooperação ganhou proeminência a partir das temáticas relacionadas à segurança. Nesse âmbito, os teóricos de perspectiva realista viram suas premissas serem desafiadas, passando a admitir concessões a autores liberais-institucionalistas.

Ruggie (1975) foi o primeiro a utilizar o vocábulo “regimes internacionais” no campo da política internacional. Segundo ele, os regimes internacionais são “conjuntos de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e

⁷ Tradução livre do original em inglês: “In a world of sovereign states the basic function of regimes is to coordinate state behavior to achieve desired outcomes in particular issue-areas”.

comprometimentos financeiros aceitos por um grupo de Estados” (RUGGIE, 1975, p. 570). O termo figurou como uma tentativa de o historiador austríaco explicar conceitualmente a ordem econômica e financeira estruturada após a Conferência de Bretton Woods, em 1945, que acabou por colapsar abruptamente no início da década de 1970. Para Ruggie, regime se referia apenas à manifestação da ordem liberal subjacente ao sistema internacional de países ocidentais (*embedded-liberalism*).

Apesar de, atualmente, a definição de Ruggie se distanciar da aceção mais amplamente aceita sobre o que seriam os regimes internacionais, a sua análise foi de grande relevância para instigar o surgimento de um debate na comunidade acadêmica na esfera da Ciência Política e das Relações Internacionais.

Em 1980, Ernest Haas, destacado teórico da integração regional, deu continuidade à exploração preliminar de Ruggie, sugerindo a existência não de um único regime econômico financeiro, mas, sim, de uma plethora de regimes internacionais, os quais abrangeriam diversas áreas temáticas.

Quase uma década após a publicação do artigo seminal de Ruggie, Krasner propôs uma redefinição para o que seriam os regimes internacionais. Em sua obra *International Regimes* (1983), escrita em conjunto com diversos autores de renome, ele apresentou sua celebrada definição de regimes internacionais.

Na década de 1990, o debate ganhou novos contornos diante da “febre de multilateralismo” durante a chamada “década das conferências”, despertando o interesse da academia pelo estudo dos arranjos colaborativos. Esse período foi marcado sobretudo pelas Conferências Ambientais Internacionais.

A partir da virada do século, a multiplicidade de regimes internacionais impôs-se como um fato inegável no mundo contemporâneo. Os teóricos, então, passaram a concentrar seus estudos nas interações entre os diferentes regimes e a complexidade político-jurídica daí decorrente.

Na década de 1990, os trabalhos se voltaram para o estudo comparativo dos regimes internacionais, encontrando uma atuação ponderosa para as ideias causais e as comunidades epistêmicas em um número significativo de áreas, incluindo o meio ambiente, mas não limitados a ele (BRAITHWAITE & DRAHOS, 2000; MILES, UNDERDAL et al., 2002), enquanto alguns trabalhos mais recentes têm abordado os efeitos interativos entre os regimes,

ressaltando a sua natureza complexa (AGGARWAL, 1998; ALTER & MEUNIER, 2009; KEOHANE & VITOR, 2011)⁸ (HASS, 2012, p.2).

As três principais correntes teóricas das Relações Internacionais apresentam perspectivas conflitantes no que diz respeito aos regimes internacionais. Na ótica dos autores realistas, os regimes internacionais são meras manifestações (epifenômenos) da existência de um sistema composto por Estados. Segundo essa visão, os regimes refletem o equilíbrio de poder preexistente e se submetem às preferências dos Estados; assim, os regimes internacionais se mantêm apenas enquanto renderem benefícios aos Estados que os criaram. Susan Strange (1982), por exemplo, alega que os regimes podem apresentar grande instabilidade quando o equilíbrio de poder se encontra perturbado. Para Krasner (1982), os regimes seriam apenas “variáveis intervenientes” da política internacional, e não determinantes, como a força militar, o poderio econômico e o peso demográfico estatal. John Maersheimer (1995, p. 82) chega até mesmo a criticar as “falsas promessas das instituições internacionais”.

No entendimento dos autores de orientação liberal, os regimes internacionais não seriam meros reflexos da ordem internacional existente, mas sim o ápice do desenvolvimento das instituições internacionais, como a diplomacia ou até mesmo a guerra. Regimes internacionais revelariam, subsequentemente, a existência de uma sociedade internacional de Estados soberanos, apesar de, no entanto, permanecerem autônomos quanto a essa soberania. Nessa perspectiva, os primeiros regimes teriam surgido ainda no século XVII com o objetivo de regular a livre navegação dos mares e dos estreitos (*mare liberum*). Poderíamos dizer então que, atualmente, um simples telefonema entre líderes de Estados ou a troca de cartas entre residentes de países diferentes seriam pressupostos da existência de regimes.

Douglass North, por exemplo, explica a ascensão do Ocidente a partir do século XIV especialmente nos termos da evolução das instituições, relativamente sobretudo aos sistemas de direito de propriedade. O recente trabalho de Daron Acemoglu e James Robinson amplia essa linha de análise, sustentando que o sucesso ou fracasso das nações se deve em grande parte ao quanto cada economia e, especialmente, as instituições políticas são inclusivas ou exclusivas. James March e Johan Olsen desenvolveram uma versão um pouco mais sutil desse tipo de análise, com particular referência

⁸ Tradução livre do original em inglês: “By the 1990s, work had moved on to the comparative study of international regimes, finding a powerful role for causal ideas and epistemic communities in a number of substantive areas including but not limited to the environment (BRAITHWAITE AND DRAHOS, 2000; MILES, UNDERDAL et al. 2002), while some more recent work has picked up on the interactive effects between regimes and highlighted the nature of regime complexity”.

ao que denominam de “ordens políticas internacionais”⁹ (YOUNG, 2012, p.2).

Na concepção de autores cognitivistas – entre os quais se encontram os construtivistas, os teóricos críticos e os pós-modernos –, os regimes seriam instituições intersubjetivas que garantiriam as trocas de aprendizagens e auxiliariam a consolidação de uma identidade cada vez mais global. As perspectivas ou abordagens alusivas aos regimes internacionais estão sistematizadas na tabela 1.

Tabela 1 – Perspectivas ou abordagens teóricas sobre regimes internacionais

Linha teórica	Realismo	Neoliberalismo	Cognitivismo (especialmente o “forte”)
Variável Central	Poder	Interesse	Conhecimento
Importância conferida às instituições	Pouca	Média	Muita
Orientação Metateórica	Racionalista	Racionalista	Sociológica
Modelo Comportamental	Preocupado com os ganhos relativos	Maximizador de ganhos absolutos	Jogador que analisa as suas possibilidades e o contexto em que está jogando (<i>role-players</i>)

Fonte: Adaptado de Hasenclever et al., 1997, p. 6.

A abordagem cognitiva acarreta um impacto direto sobre o desenvolvimento de um metarregime, e segundo ela os atores chegariam mais facilmente a um acordo por disporem de normas e princípios comuns. A formação de um regime se associa diretamente à abordagem cognitiva, aos princípios e às normas comuns. No caso do regime internacional sobre o mercúrio, percebemos que o acordo entre os atores não é de fácil alcance, por conta da adoção de normas e princípios não compartilhados a respeito da temática. É o caso, por

⁹ Tradução livre do original em inglês: Douglass North, for example, explains the rise of the West from the 14th century onward largely in terms of institutional developments mainly having to do with systems of property rights. The recent work of Daron Acemoglu and James Robinson broadens this line of analysis, accounting for the success and failure of nations largely in terms of the extent to which economic and especially political institutions are inclusive or exclusive. James March and Johan Olsen develop a somewhat more nuanced version of this line of analysis with particular reference to what they call “international political orders”.

exemplo, dos Estados Unidos, que apresentam posição adversa a outros atores internacionais na negociação do regime. No entanto, vale destacar que foram os primeiros a depositarem o instrumento de aceitação da Convenção de Minamata – ato que correspondeu ao consentimento manifesto de vínculo ao tratado, pois os Estados Unidos até então não haviam assinado a Convenção por conta da paralisação orçamentária do Governo em 2013.

1.1.3 Tipologia dos regimes internacionais

Oran Young (1986) aponta a existência de três caminhos para a constituição de regimes: 1) espontâneos: os regimes surgem devido às expectativas, convergentes de muitos indivíduos; 2) negociados: os regimes são formados por concordâncias explícitas; 3) impostos: nos quais os regimes são forçados por certos atores, sendo criados por imposição.

Os regimes internacionais impostos seriam aqueles construídos pelos atores dominantes com o objetivo de servirem aos seus interesses, como é o caso do regime de segurança europeu marcado pela presença das forças militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Os regimes internacionais negociados resultariam de um processo de concertação multilateral, como o regime de comércio dominado pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Na questão em pauta, também a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio é um modelo de regime internacional negociado, com a ocorrência de cinco¹⁰ sessões de negociações internacionais sobre o tema, envolvendo a anuência explícita dos países participantes. Por último, os regimes internacionais espontâneos se caracterizariam por não serem derivados de um acordo prévio.

1.1.4 Regimes internacionais como instituições sociais

Determinados autores que asseveram a importância do elemento subjetivo para a conformação de regimes internacionais. Filiados intelectualmente à tradição institucionalista de teóricos como Oran Young, eles dialogam com a ramificação construtivista da teoria de relações internacionais – Nicolas Onuf (1989) e Alexander Wendt (1996, 1999) –, sustentando que regimes são construtos sociais.

¹⁰ É importante destacar que essas cinco sessões ocorreram na fase negociadora até a assinatura da Convenção de Minamata. Posteriormente, houve outra reunião, denominada INC-6, em Bangcoc, na Tailândia, com a previsão de uma sétima sessão negociadora agendada para março de 2016, na Jordânia.

De acordo com a perspectiva desses autores, as sociedades são formadas em termos de identidades. Para essa corrente interpretativa, então, a dicotomia entre agência e estrutura perde valor, tornando-se uma coisa só.

Identidade é a união das qualidades inerentes ao ator no agrupamento de atores, corresponde a suas experiências e à sua consciência. É um conjunto de significados, abordado em perspectiva com outros atores, que um indivíduo ou grupo atribuem a si próprio (SARFATI, 2006. p. 261).

Entretanto, a criação de regimes se baseia menos na identidade comum de seus partícipes – seja ela regional, econômica, linguística, religiosa – do que a criação de agrupamentos políticos – como os BRICS, IBAS, G20, Conselho de Cooperação do Golfo. Assim, a homogeneidade de ideias e visões de mundo entre os Estados partícipes é um fator mais relevante para a persistência do regime (*regime endurance*, *regime persistence*) do que para o seu surgimento (*regime creation*).

1.1.5 Dinâmica própria dos regimes internacionais

Segundo Young (1982), os regimes internacionais estão em constante mutação, encontrando-se submetidos a uma dinâmica própria (*regime dynamics*). Por sua vez, Ruggie (1975) afirma que os regimes possuem uma sintaxe própria ou gramática gerativa,¹¹ não sendo meros epifenômenos da política de poder.

Quanto maior o grau de sofisticação de um regime, maior é a sua autonomia em relação aos Estados que o idealizaram. Metaforicamente, são criaturas que, quanto mais crescem, mais conquistam a autonomia quanto aos seus criadores, embora continuem a depender deles para se alimentar. Sob essa visão, podemos afirmar que o comportamento dos atores no interior de um regime também costuma se alterar com o tempo.

Os regimes internacionais são instituições descentralizadas, possuindo geralmente um centro de comando decisório. São também maleáveis, pois podem se reorganizar em função das demandas, diante do alto custo do estabelecimento de um novo regime. Porém, regimes internacionais altamente mutáveis acabam por carecer de legitimidade perante os agentes estatais, como o fórum apropriado para as negociações e tomada de decisões.

¹¹ O termo *generative grammar* foi cunhado pelo filósofo e linguista Noam Chomsky na obra *Aspects of the Theory of Syntax* (1965).

Segundo Ruggie (1982), é importante distinguir as mudanças entre regimes (*changes between regimes*) daquelas que ocorrem no interior de regimes (*changes within the regime*).

Krasner afirma que o estabelecimento de regimes internacionais permite a redução dos custos de uma negociação individual ou de várias bilaterais. Ressalta o fato de haver diferentes razões para que os países optem por esse tipo de organização. Os tomadores de decisão, por exemplo, podem mostrar interesse pelos regimes numa esfera menor, pois provavelmente eles não terão vantagens num âmbito maior. Outro motivo para a escolha é a possibilidade de se almejar o controle das ações de atores internacionais por um sistema baseado em regras, e não na força. A política interna de um país pode ser também determinante para a sua participação no regime internacional e/ou para a troca de interações entre os atores – no que se refere, por exemplo, à tecnologia, organização, preferências, entre outros.

Enquanto as mudanças no interior dos regimes são dificilmente perceptíveis, as alterações entre regimes se mostram geralmente disruptivas e claramente observáveis. A derrocada da Sociedade das Nações (SDN) e o surgimento da ONU é um exemplo de mudança entre regimes com grandes impactos na política mundial. Já a inserção, na década de 1970, de artigo, no âmbito do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), permitindo tratamento diferenciado a países menos desenvolvidos, em contradição com a cláusula da nação mais favorecida originária, é um exemplo de mudança no interior do regime. No tocante aos regimes internacionais de substâncias e resíduos químicos, observamos diversas alterações no interior do regime, como a entrada de novos poluentes orgânicos persistentes – mudança apontada na Convenção de Estocolmo e no Protocolo de Responsabilidades (*Liability Protocol*, 1999) da Convenção de Basileia.

Perspectivas como as elaboradas por Aggarwal (1998) e Alter & Meunier (2006) utilizam o termo “instituições incubadoras” (*nested institutions*) para explicar como alguns regimes são gestados no seio de outros regimes precedentes. A OMC, por exemplo, teria sido criada no contexto do GATT, e a ONU, no âmbito da Liga das Nações, da OMS e da OIT. A Convenção de Roterdã, por exemplo, foi gestada junto à Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

Segundo Helmut Breitmeier (2008), regimes alusivos a um mesmo tema travam uma disputa permanente uns com os outros pela legitimidade no sistema internacional, com regimes sendo incorporados a outros ou desaparecendo com o tempo. Um exemplo nesse

sentido é o que aconteceu com o Acordo sobre Aspectos dos Direitos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, mais conhecido como Acordo TRIPS, no qual estavam em disputa o regime internacional de propriedade intelectual junto à Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (FENNER, 2000).

1.1.6 A importância da hegemonia na conformação de regimes internacionais

Há teóricos das Relações Internacionais que se especializaram no estudo do processo de criação de novos regimes (*regime formation*), identificando os elementos que dificultariam ou facilitariam o seu surgimento. Alguns deles são favoráveis à estabilidade representada pela circunstância de um regime internacional possuir um patrocinador de peso – ou hegemônico – que o apoie política e financeiramente. Tal visão é conhecida como “teoria da estabilidade hegemônica”, e foi formulada por autores de matiz realista, como: Charles Kindleberger (1973), Robert Gilpin (1981), Stephen Krasner (1982), Robert Keohane (1984) e George Modelski (1987).

Gilpin (1981, p. 209) alega que a paz e cooperação no sistema internacional só pode ser alcançada em momentos de “estabilidade hegemônica”, nos quais a verticalização do sistema internacional permite que uma potência vigie as demais e coordene a política mundial a partir da sua visão de mundo. No mesmo sentido, Kindleberger (1973, p. 291-292) aponta que a crise e a Grande Depressão dos anos 30 poderiam ter sido evitadas se a Inglaterra tivesse apresentado a capacidade, e os EUA, vontade política de exercer liderança.

Keohane, em *After Hegemony* (1984), formulou a ideia de que a fragmentação do poder, quando se trata da conformação de regimes internacionais, é indesejável. Assim ocorre porque a criação de novos arranjos coletivos impõe custos demasiados – e muitas vezes impeditivos – a seus membros, e que somente serão assumidos se houver algum país com pretensões de liderança sobre os demais. Para Keohane, os custos de transação para a criação de um novo regime são maiores do que os necessários para simplesmente mantê-lo funcionando. Desse modo, ele considera positiva a existência de entidade que assuma uma parcela desproporcional dos sacrifícios.

A construção dos regimes internacionais pode exigir esforços efetivos da parte de um Estado hegemônico, como foi o caso do FMI e do GATT após a 2ª Guerra Mundial; o regime de criação, na ausência de hegemonia, pode

ser impulsionado pelas pressões de uma crise súbita, como a que conduziu ao IEA¹² (KEOHANE, 1986, p. 100)

A afirmação acima parece se contrapor aos fatos, especialmente quando temos em vista as instituições patrocinadas pelos EUA após a 2ª Guerra Mundial, as chamadas instituições de Bretton Woods, as quais ainda hoje vemos nos noticiários. Para Keohane, quando há a partilha igualitária dos custos de implementação, também ocorre a dispersão dos seus benefícios, o que é indesejável para a estabilidade de longo prazo do arranjo do regime.

No entanto, ele não sustenta categoricamente que a construção de um regime demanda o apoio de um poder hegemônico. Dessa forma, mesmo a teoria de Keohane comporta regimes criados sem o apoio das superpotências. O Tribunal Penal Internacional (TPI), por exemplo, instituído pelo Estatuto de Roma (1998), surgiu sem o apoio dos EUA, que o consideraram demasiadamente intrusivo à sua soberania nacional. Também quanto ao Regime de Substâncias e Resíduos Químicos, os EUA não ratificaram nenhuma das Convenções BRS, por considerar que o regime não os favorecia.

Assim sendo, a ausência de um poder hegemônico, ou aquele que se encontre em declínio, causa o enfraquecimento do regime, ou seja, a derrocada da potência hegemônica leva ao colapso do regime, por não ser possível influenciar os mais fracos. A não entrada de um país/ator hegemônico no regime internacional causa o seu enfraquecimento ou limita a sua extensão. É o que observamos claramente no regime internacional do mercúrio: a ratificação dos Estados Unidos da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio conferiu legitimidade, estabilidade e pressão internacional no sentido de que outros países aceitassem o regime internacional e dele fizessem parte.

Duncan Sindal (1985) apontou os limites da teoria da estabilidade hegemônica. Para o pesquisador, a afirmação de Keohane a respeito de o poder hegemônico assumir uma parcela maior dos custos pode parecer paradoxal, pois, a longo prazo, essa circunstância acarreta a exaustão do poder, podendo colocar em xeque a sua hegemonia.

¹² Tradução livre do original em inglês: “The construction of international regimes may require active efforts by a hegemonic state, as the IMF and GATT did after World War II; or regime creation in the absence of hegemony may be spurred by the pressures of a sudden crisis, such as that which led to the IEA”.

1.1.7 A natureza dos regimes internacionais

Na perspectiva dos pensadores liberais, os regimes internacionais são criados pelos Estados como instrumentos de autocontrole. Eles atendem ao propósito de adequar a ação estatal contra o abuso de poder de seus dirigentes. As regras são definidas coletivamente e negociadas pelos participantes. Segundo essa visão, acordos assinados no âmbito multilateral têm maior peso do que aqueles de âmbito bilateral, pois sofrem a supervisão de todos. Também sob essa ótica, a dinâmica negocial faz com que, em determinadas questões, certos Estados possuam uma voz mais preponderante que outros. Esses aspectos serão observados no último capítulo desta tese, a respeito das negociações do mecanismo financeiro da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, ocasião em que alguns Estados fizeram prevalecer a sua posição sobre o posicionamento de outros participantes.

Já sob a perspectiva realista, os regimes internacionais são meras manifestações institucionais (epifenômenos) da distribuição de poder preexistente. Além disso, a complacência ou anuência dos Estados com os regramentos coletivos só ocorre enquanto os regimes internacionais atenderem aos seus interesses. Portanto, os defensores da ótica realista relutam em aceitar o caráter espontâneo e autêntico da cooperação internacional.

O teórico realista John Ikenberry alega, em sua obra *After Victory* (2001), que a criação de regimes internacionais é a opção racional para os Estados que buscam consolidar o seu poder acumulado, ou seu *status quo*. Dessa maneira, regimes internacionais são em geral criados por potências em situação econômica e militarmente confortável com vistas a institucionalizar práticas que lhes são benéficas. Em outras palavras, os regimes internacionais constituiriam a “camada institucional” (*institutional layer*) do poder dos Estados centrais ao sistema. No contexto da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, o posicionamento dos Estados Unidos no sentido de as decisões se acomodarem à legislação nacional sobre a restrição de comércio, importação e exportações foi aceito no âmbito das negociações. É importante destacar que os Estados Unidos exerceram sua hegemonia também no tocante à permissão para fabricarem, importarem e exportarem produtos.

1.1.8 A complexa interação entre diferentes regimes internacionais

Os regimes internacionais dialogam entre si com frequência. Muitos deles possuem temáticas inter-relacionadas de forma que regramentos elaborados no âmbito de um regime ou resoluções emanadas por seus órgãos por vezes são consonantes às regras estabelecidas

pelo outro. Por apresentarem temas correlatos, mas não possuírem abrangência de ação estritamente pré-delimitada, por vezes ocorre a sobreposição de regimes internacionais em determinados temas, fenômeno que Krasner denomina de sobreposição parcial (*partial overlap*). O Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos, comportado pelas Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo (BRS), possui regras comuns e até mesmo sinergias com a Convenção de Minamata. Durante as negociações desta última, as experiências adquiridas em outros acordos serviram de base para o seu desenvolvimento.

É comum que órgãos judiciários de um determinado regime invoquem as normas de outro regime, a elas se referindo (normas extrínsecas ou *extrinsic norms*) no sentido de fundamentarem suas decisões sobre casos palpáveis. O regime de proteção aos refugiados tangencia vários outros, como os concernentes aos direitos humanos, à proteção humanitária, assim como aqueles de regulação de padrões trabalhistas, de segurança internacional e de migrações internacionais. Em casos como o da guerra civil da Síria, todos esses regimes se encontram atuantes e em ativo diálogo. Este, porém, nem sempre ocorre livre de conflitos, pois não é garantido que os instrumentos jurídicos produzidos no seio de um regime sejam plenamente compatíveis com aqueles derivados dos demais. Assim, muitas vezes as normas de um e outro regime acabam por colidir.

A fim de evitar o embate com as outras convenções internacionais da área de substâncias químicas, as negociações da Convenção de Minamata adotaram três abordagens. A primeira se concentrava em favorecer a sinergia entre os tratados e a prevenção da duplicação de esforços entre eles. A segunda foi no sentido de verificar se as regras que estavam sendo criadas para o mercúrio se mantinham em consonância com os requerimentos dos outros acordos. A terceira priorizou a identificação, em outras tratativas sobre a matéria, de modelos a serem aprimorados na elaboração da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio (ENB, 2011a).

Conforme explicitado anteriormente, para Alter & Meunier (2007) existiriam três tipos distintos de regimes: a) Regimes paralelos (*parallel regimes*); b) regimes com pontos de contato (*overlapping regimes*); c) regimes contidos em outros regimes (*nested regimes*). No concernente ao Regime de Substâncias e Resíduos Químicos, seria aplicado o segundo tipo, ou seja, regimes internacionais com pontos de contatos entre eles. A formação do regime do mercúrio é um sistema interdisciplinar e complexo por envolver diversos setores (comércio exterior, industrial, saúde, meio ambiente, minas e energia) e por acarretar profundas inter-relações entre diversos setores e o ambiente global. Como qualquer

ordenamento jurídico nacional, o Direito Internacional não está imune às forças centrípetas que conduziriam à sua fragmentação ou mesmo, em um caso extremo, a sua desagregação.

1.1.9 A participação em regimes internacionais e o fenômeno da transferência política

A participação em regimes pode ocasionar o fenômeno da transferência política (*political transfer*) (STONE, 2001), a qual corresponde à incorporação de conhecimentos técnicos sobre como construir e implementar políticas públicas de forma eficiente (BENNETT, 1997; EVANS & DAVIES, 1999). Nessa transferência, os Estados emulam, ou incorporam com modificações, as políticas adotadas por outro país.

No interior de um regime, não ocorrem apenas aprendizagens e experiências positivas. Os Estados também aprendem como não proceder (ROSE, 1991, 1993; DOLOWITZ & MARSH, 1996; EVANS, 2006). Os principais atores na transferência de política são as organizações internacionais. Há ainda outros atores, como grupos de interesse, ONGs, instituições *think tanks*, empresas de consultoria, escritórios de direito e bancos (STONE, 2004).

A transferência política pode ser voluntária ou coerciva. Para Dolowitz & Marsh (2000), trata-se de um processo contínuo, que pode tanto ser de aprendizado como a imposição direta de um programa a outro país, como já ressaltado.

1.1.10 Críticas sobre a cooperação internacional relacionada aos regimes internacionais

A adesão de Estados a regimes internacionais nem sempre acarreta a perda de soberania, mas certamente conduz à diminuição de sua liberdade decisória, limitando seus cursos de ação. Segundo o artigo 18º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, na adesão aos acordos, todos os Estados se comprometem minimamente a não frustrarem o objeto e a finalidade dos instrumentos aos quais expressam o seu consentimento. Dessa maneira, um Estado que assine um tratado e não deseje ratificá-lo não pode engendrar atos prejudiciais ao seu cumprimento pelos demais partícipes (CONVENÇÃO DE VIENA, 1969).

Na década de 1980, diversos teóricos se debruçaram sobre a questão dos motivos que levariam os Estados a se submeterem a arranjos legais e normativos coletivos, representados

pelos regimes internacionais, com a cessão de parte de sua autonomia decisória. Levando-se em conta as diferentes perspectivas teóricas, é possível resumir as razões para que os Estados escolham aderir a regimes internacionais. São elas: os Estados temem retaliações ou o isolamento diplomático; a adesão reduz a anarquia do sistema internacional, evitando o caos e a desordem; problemas coletivos exigem soluções em conjunto (problemas globais como a poluição do mercúrio não são solucionados mediante ações unilaterais); redução da incerteza internacional. Os motivos expostos lembram o dito segundo o qual “ruim com eles, pior sem eles”.

Há ainda outras razões: os regimes internacionais exercem importante papel para a regulamentação de certas atividades humanas, como a proteção do meio ambiente por meio de arranjos formais ou informais direcionados para a solução de problemas (*problem-solving arrangements*); os regimes reduzem a assimetria de informações entre os Estados, que é um ativo valioso nas negociações internacionais; os países se beneficiam com as informações privilegiadas; estabelecimento de mecanismos de monitoramento, estimulando a reciprocidade entre os Estados; disponibilidade de fóruns permanentes ou temporários para a articulação política; concessões e capital político; a possibilidade de blindar a política externa em momentos de oscilação da política interna.

Os regimes internacionais são de considerável importância, pois alteram as capacidades de poder dos atores internacionais nos processos de negociação. Para determinados entendimentos, os regimes reforçam as estruturas de poder, mantendo um conjunto de instrumentos que permitem aos fortes explorarem os fracos. Para outros, mesmo que inicialmente haja o favorecimento de um país hegemônico, a longo prazo a tendência do regime inteiramente aberto é o de extinguir a posição de hegemonia.

Regimes internacionais são instituições altamente estáveis, comumente persistindo mesmo diante da alteração dos interesses que os originaram – justamente por essa circunstância, é possível que Estados passem a coexistir com regimes inconvenientes que eles próprios ajudaram a construir.

As potências hegemônicas exercem papel crítico no fornecimento de bens coletivos necessários ao funcionamento efetivo dos regimes, assim como contribuem para a sua estabilidade. O seu objetivo, no entanto, não é o bem-estar do sistema como um todo, mas sim o engrandecimento de seus próprios valores nacionais. Desse modo, mesmo que os EUA, por exemplo, deixem de figurar como potência dominante, provavelmente serão

necessárias décadas para as instituições sediadas em Washington, como o FMI ou BM, se tornarem disfuncionais, abandonando as colunas dos jornais.

A garantia de estabilidade ocorre quando um determinado sistema internacional se encontra sob a liderança de um Estado – comumente hegemônico – que se mostra disposto a se comprometer com os custos decorrentes da sua estabilização. Destacamos que, no mundo atual, o poder é assimétrico, de forma que o peso e a importância dos Estados são diferentes na comunidade internacional – configuração que se reflete no regime internacional. Todos os atores possuem interesses na estabilidade de um regime, beneficiando-se com a permanência de regras claras e em funcionamento.

O conceito de regimes sugere a existência de um mecanismo segundo o qual as ideias poderiam influenciar os resultados. Contudo, o conhecimento por si só não é suficiente para explicar a criação ou o funcionamento de um regime, mas, como conclui Krasner (1986), pode afetá-lo de maneira decisiva. No caso do regime internacional do mercúrio, observamos que as noções propagadas pelo meio acadêmico, pelos movimentos sociais e pelas diversas tentativas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em relatar atividades e ações expõem o estado da arte da questão do mercúrio no mundo. Essas informações influenciaram os resultados das negociações do regime internacional, como podemos verificar na adoção de metas temporais de substituição, conduzindo também ao estabelecimento de outros mecanismos de implementação da Convenção de Minamata.

1.2 Cooperação internacional sob o prisma da lógica negocial

A cooperação internacional pode ser compreendida como decorrente de um processo negociador interestatal, bilateral ou multilateral, que se desenrola ou não no âmbito de uma organização internacional, como a ONU, BM e o FMI, ou no contexto de entidades técnicas ou temáticas (fundos, bancos, agências especializadas, programas e entidades de cooperação) tais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Fundo da ONU para combate a AIDS.

Os acordos de cooperação multilaterais ou acordos multilaterais ambientais são geralmente firmados em conferências amplas, após a realização de uma série de reuniões técnicas e negociais, levantamentos preliminares, perfis nacionais, apresentações, seminários e sondagens prévias, entre atores governamentais e não governamentais.

A dinâmica negociadora envolve uma real queda de braços entre países doadores e receptores da cooperação, os quais almejam, de acordo com interesses próprios, ampliar o seu controle sobre o arranjo cooperativo. Enquanto os doadores ambicionam o domínio quanto aos resultados, os receptores pretendem a obtenção de mais recursos financeiros e tecnológicos.

1.2.1 As diversas facetas da cooperação

Desde que as Relações Internacionais se conformaram como campo científico, os teóricos da área se digladiam acerca do caráter autêntico e desinteressado da cooperação internacional. Para os pesquisadores de orientação liberal-institucionalista, a cooperação é considerada como um processo que gera ganhos mútuos de poder (*win-win*), enquanto que, para os realistas, ela é vista como um processo que envolve ganhos relativos de poder, no qual uma parte sempre é privilegiada (*win-lose*).

Se, por um lado, é difícil crer que todos os doadores sejam perfeitamente altruístas a ponto de não se preocuparem com seus interesses próprios, por outro, é não há como garantir que todos os receptores ajam de maneira responsável, alocando os recursos de maneira correta e obedecendo às condições impostas.

Até mesmo os países que promovem projetos de cooperação, sem a exigência de contrapartidas ou condicionalidades, obtêm certos ganhos. Para além das conquistas referentes à visibilidade, os projetos de cooperação internacional concernentes a temas sociais e econômicos são utilizados por países para aprimorar a sua posição em negociações não diretamente correlacionadas ao projeto.

Em seu artigo *Multilateralism: an agenda for research*¹³ (1990), Keohane utilizou o termo “reciprocidade difusa” para conceituar esses ganhos. Já Joseph Nye Jr., em 1990, cunhou a expressão *soft Power*, ou poder brando, definido como “a habilidade de um país de persuadir os outros a fazerem o que ele deseja sem o uso de força ou coerção”¹⁴ (NYE, 1990, p.156). Sob essa perspectiva, *soft power* seria a capacidade de cooptar ou persuadir os outros países ou atores a acompanhar os desejos do país de origem.

¹³ Em tradução livre para o português: *Multilaterismo: uma questão para pesquisa*.

¹⁴ Tradução livre do original em inglês: “The ability of a country to persuade others to do what it wants without force or coercion”.

O poder brando se configura, assim, como a capacidade de moldar as preferências dos outros, por meio de recurso e atração. Nye (2004, p. 11) menciona as fontes desse instrumento: a cultura (que precisa ser atraente para o outro); os valores políticos (quando aceitáveis tanto no âmbito doméstico quanto no exterior), e a política externa (quando é considerada legítima e apresenta autoridade moral). Nesse sentido, um país dispõe de mais *soft power* se a sua cultura, valores e instituições incitam admiração e o respeito de outras partes do mundo. A característica definidora do poder brando é não ser coercitivo. Ressaltamos que a moeda do *soft power* é a cultura, os valores políticos e as políticas externas. Trata-se, dessa forma, do conceito mais eficaz e eficiente na política global contemporânea por conta de sua resistência e sustentabilidade.

A Noruega, por exemplo, é o país no mundo com maiores contribuições de recursos para o Fundo Amazônia, instrumento criado em 2008, destinado à conservação ambiental do bioma sul-americano. Entre 2008 e 2013, a Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad, conforme sigla em inglês) desembolsou 10,3 bilhões de coroas (US\$ 1,7 bilhão) no combate ao desmatamento no Brasil e em outros lugares do mundo. Em contrapartida, utilizando os recursos fitológicos obtidos nas matas brasileiras, a Noruega alcançou liderança no setor global de biotecnologia, construindo o maior banco de germoplasma do mundo – o Silo Global de Sementes de Svalbard.

Os Governos receptores também se beneficiam da cooperação internacional. No entanto, apesar de demonstrarem grande entusiasmo quanto ao recebimento de recursos, apresentam menor interesse em modificar suas políticas e corrigir os seus erros. Durante as negociações, buscam maximizar seus ganhos com a cooperação, transgredindo, por muitas vezes, os compromissos firmados, já que estes afetam os interesses de elites empresariais, ou grupos de pressão organizados. Como a fiscalização é falha e o período gestacional das mudanças é longo, podendo se estender por anos ou décadas, os problemas com a implementação do acordo não de pronto percebidos pelos gestores.

1.2.2 O estudo do processo negocial de acordos de cooperação

Nas décadas de 1960 e 1970, os pesquisadores acadêmicos da área de Relações Internacionais despenderam pouca atenção ao estudo do processo negociador de projetos de cooperação multilaterais e bilaterais. Somente a partir da década de 1980, o tema ganhou fôlego quando se passou a identificar nas falhas do processo negociador e nos erros da

arquitetura institucional os motivos para o esvaziamento de alguns regimes internacionais, assim como para o fracasso de determinados acordos de cooperação.

Desde então, uma plêiade de autores passou a analisar a questão a partir de diferentes ângulos teóricos. Primeiro, surgiu a abordagem sob a teoria da escolha racional (BATES 1981; HYDEN 1983; CALLAGHY & RAVENHILL, 1993). Depois, a discussão ocorreu sob ângulos neopatrimonialistas (VAN DE WALLE, 2001), para, então, ser considerada pela lógica da teoria dos jogos (MOSLEY et al., 1991), que rapidamente conquistou proeminência no cenário acadêmico.

Mais recentemente, surgiram novas linhas interpretativas, revelando as limitações do modelo clássico, com a exposição de novas perspectivas. Consideramos o modelo agente-principal (KILLICK, 1998) e as abordagens neoinstitucionalistas (GIBSON et al., 2005) como os mais adequados a explicar as dinâmicas negociadoras entre doadores e receptores, que envolvem interações reiteradas, e não mais pontuais.

Nosso propósito nesta sessão não é deslindar todas as abordagens existentes, mas, sim, elaborar uma revisão sobre os elementos presentes no processo negocial de projetos de cooperação internacional, como é o caso dos fundos de saúde geridos pela OPAS/OMS, nos quais existe a transferência de recursos de países doadores para países receptores.

1.2.3 A dinâmica negociadora

Encontramos, na literatura especializada, visões contrastantes sobre a natureza do processo negociador. Há perspectivas segundo as quais negociar significa atingir o “mínimo denominador comum” entre os interesses dos diferentes membros (THORSTENSEN, 2001). A parte que exigisse concessões demasiadas de sua contraparte acarretaria a paralisia do processo negociador. Para algumas abordagens, negociar se define como a busca pelo meio-termo entre posições extremadas (KENNEDY, 1998). Segundo outras concepções, negociar significa solucionar conflitos. “Negociar é o processo de, por meio da comunicação, combinar posições divergentes/conflitantes em uma decisão conjunta”¹⁵ (ZARTMAN, 2008, p.2), envolvendo os problemas relacionados à simetria, determinismo, poder e também com a natureza das negociações.

¹⁵ Tradução livre do original em inglês: “Negotiation is the process of combining of divergent/conflicting positions through communication into a joint decision”.

Conforme William Zartman (1994), a negociação internacional pode apresentar duas finalidades: a redistribuição de bens tangíveis ou de bens intangíveis (*redistribution of goods negotiations*). Determinadas negociações envolvem a redistribuição de bens tangíveis, ou de direitos sobre os bens, como, por exemplo, as negociações destinadas à cessão de territórios, ao estabelecimento de regimes de usufruto comum de rios transnacionais ou à elaboração de regras (*rule making negotiations*). Algumas outras envolvem a harmonização de legislações ou o estabelecimento de regras a serem utilizadas pelos Estados, como, por exemplo, o acordo para a redução de barreiras tarifárias entre países, a feitura de tratado sobre direito do mar ou mesmo a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

Teóricos da negociação como William Ury (1985; 1991; 1993) e Roger Fischer (1985; 1991; 1997) costumam fracionar o processo de negociação de acordos internacionais em sete etapas: a) planejamento; b) abertura; c) exploração; d) convergência; e) fechamento; f) implementação do acordo; g) avaliação.

1.2.4 Tipologia das negociações multilaterais

Zartman (1994) utiliza a definição de Kissinger sobre as negociações multilaterais no sentido de afirmar que “negociação é o processo de combinar posições conflituosas em uma decisão comum, sob a regra da unanimidade, fenômeno no qual o resultado é determinado pelo processo”¹⁶ (ZARTMAN, 1994, p.32). O autor afirma que o processo de negociação possui dinâmica própria, mas, no entanto, ainda não foi reconhecido como universal. Consideramos haver diversas maneiras de abordar esses pontos, as quais são muito semelhantes na forma de analisar o mesmo fenômeno, dependendo dos questionamentos apresentados e das possíveis respostas. As perguntas básicas são: Como podemos explicar os resultados das negociações? Como uma das partes chega a obter seus interesses sem que as outras partes se sintam lesadas?

Para responder a essas questões, apresentamos a seguir a tipologia elaborada pelo autor, composta por cinco modelos de negociações multilaterais.

¹⁶ Tradução livre do original em inglês: “Negotiation is a process of combining conflict positions into a common position, under a decision rule of unanimity, a phenomenon in which the outcome is determined by the process”.

1.2.4.1 Análise Estrutural

Zartman (1994, p.33) define análise estrutural como “baseada na distribuição de elementos, nesse caso, elementos instrumentais ou o poder, definidos como as posições relativas de cada parte (posses de recursos) ou como a habilidade relativa de fazer prevalecer as opções próprias”.¹⁷ No caso da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, em diversos momentos da negociação os atores apresentavam posição unilateral e assimétrica em relação aos outros Estados da sua região ou mesmo do globo, circunstância visivelmente identificada na posição dos Estados Unidos sobre a proibição das fontes de comércio, importação e exportação do mercúrio e de produtos com mercúrio adicionado, e seu interesse foi acordado em conformidade com os artigos da Convenção.

1.2.4.2 Análise Estratégica

Zartman (1994, p.34) sustenta que a análise estratégica “também se baseia num conjunto de elementos, mas a sua estrutura se refere aos fins, não aos meios”.¹⁸ Por essa perspectiva, o processo de negociação será determinado pela visão das partes sobre os resultados possíveis ou desejados do objeto negociado. Nessa abordagem, utilizamos a teoria dos jogos, no caso do dilema do prisioneiro, para analisar as posições e as preferências no jogo. Para alguns estudiosos, esse tipo de análise, da mesma forma que a estrutural, informa apenas sobre a ocasião mais propícia para as negociações. A análise estratégica nos mostra que a única maneira de escapar é pela assimetria das escolhas realizadas pelos jogadores participantes. Assim, os atores fazem uso de suas preferências unilaterais a fim de obterem os melhores resultados no processo negociador.

No âmbito das negociações da Convenção de Minamata tornou-se evidente que, no tocante à decisão sobre o mecanismo financeiro, cada Estado recorreu à teoria de jogos para maximizar o ganho de sua posição. Zartman crítica a análise estratégica por considerá-la bastante limitada para uma boa análise, pois há muitas questões e problemas que levam as partes a uma solução de consenso comum, partindo de posições unilaterais para se chegar a uma situação de benefício mútuo.

¹⁷ Tradução livre do original em inglês: “Structural analysis is based on a distribution of elements, in this case of instrumental elements or Power, defined either as parties relative positions (resource possessions) or as the relative ability to make their options prevail”.

¹⁸ Tradução livre do original em inglês: “Strategic analysis is also based on an array of elements, but its structure is one of ends, not means”.

1.2.4.3 Análise de Processos

Zartman (1994, p.35) afirma que a análise de processos “tem a característica comum de explicação dos resultados por meio de uma série de concessões determinadas por algum elemento inerente à posição de cada uma das partes”.¹⁹ A decisão de um dos participantes é tomada de acordo com um cálculo comparativo dos custos de cada uma das partes, ou no âmbito de aceitação dos próprios custos. Há duas variáveis para essa forma de análise: a teoria *End-point*, em que as partes objetivam garantir um resultado mutuamente justo, a fim de maximizar os ganhos, e a teoria, pela qual o movimento de cada parte depende das reações de cada uma das concessões feitas pelo outro lado. Os debates em torno do mecanismo financeiro demonstraram que os países desenvolvidos tiveram de fazer uma concessão quanto à criação de um Programa Internacional Específico para Apoio e Assistência Técnica de modo que os países em desenvolvimento se sentissem contemplados em suas demandas.

1.2.4.4 Análise Comportamental

No entendimento de Zartman (1994, p. 37), a análise comportamental “fornece uma explicação obviamente diferente sobre os resultados das negociações ao utilizar os próprios negociadores como o foco de análise”.²⁰ Essa concepção visa explicar o comportamento dos atores internacionais da negociação, no caso dos acordos relativos ao mercúrio, nos quais cada participante não demonstrava claramente suas preferências a respeito do objeto negociado. Essa análise abarca dois tipos de comportamento: o lojista (*shopkeepers*) se refere a um tipo de comerciante pacífico, para o qual não utilizamos a teoria dos jogos no estudo do seu comportamento; por essa perspectiva, os dois atores cedem na negociação, caso contrário, se configurará um impasse entre as partes, em que o dilema está entre ceder ou não ceder. O segundo comportamento é o dos guerreiros (*warriors*), associado a uma espécie de lutador, para o qual aplicamos o dilema do prisioneiro no estudo da sua conduta, caracterizada por atitudes exigentes que objetivam levá-lo à vitória e a verificar as concessões da outra parte.

¹⁹ Tradução livre do original em inglês: “Process analysis has the common feature of explaining outcomes through a series of concessions determined by some element inherent in each party’s position”.

²⁰ Tradução livre do original em inglês: “Behaviour analysis provides an obviously different explanation of negotiates outcomes by using the negotiators themselves as the focus of analysis”.

Outro método utilizado na análise das negociações é a orientação interpessoal comportamental, numa dependência da interação dos atores para elaborar uma classificação comportamental. Os jogadores estão divididos em dois tipos, cooperadores e concorrentes, e nesse tipo de abordagem as negociações alcançam melhores resultados se os jogadores são do mesmo tipo.

1.2.4.5 Análise Integrativa

Zartman (1994, p. 37) afirma que a análise integrativa “assim como a análise comportamental, parece se constituir como uma exceção ao entendimento geral a respeito do processo de negociação. Apesar de também conceber a negociação como um processo, o seu procedimento específico ocorre por etapas, nas quais o resultado é explicado pelo desempenho dos comportamentos especificamente identificados como adequados a cada etapa sucessiva”.²¹ Assim sendo, negociar é um processo que envolve vários passos ou etapas, e, em cada uma delas, o resultado é explicado por meio do desenvolvimento de um comportamento adequado e/ou inadequado. Antes da negociação em si, é preciso conceituar o problema e desenvolver soluções de análise de forma positiva. Trata-se do único modelo que se refere à fase de pré-negociação, na qual os jogadores não assumem posições fixas. Quanto aos acordos específicos do mercúrio, observamos uma etapa prévia marcada por três reuniões preparatórias para as negociações do estabelecimento do Comitê Intergovernamental Negociador (INC).

A negociação é um processo de transformação de posições conflituosas com vistas à obtenção de um resultado comum, de uma decisão conjunta. Zartman menciona questões para as quais não é possível encontrar resposta por meio dos cinco modelos propostos pela tipologia por ele elaborada. Um exemplo é a assinatura de um acordo ou tratado que se caracteriza como bem-sucedido por evidenciar que as partes preferiram chegar a um acordo. Nesse caso, devemos verificar se os participantes alcançaram alternativas melhores que as obtidas anteriormente ou qual o grau de sucesso das negociações, a partir da comparação dos resultados finais com as posições iniciais.

²¹ Tradução livre do original em inglês: “Integrative analysis, like behavioural analysis, would seem to constitute an exception to the general understanding of a negotiation process. Although it too conceives of negotiations as a process, its process runs through stages, in which the outcome is explained by the performance of behaviours identified as specifically appropriate to each successive stage”.

1.2.5 A complexidade das negociações internacionais

Atualmente, no entanto, a teoria que melhor consegue explicar a realidade negocial é a elaborada por Peter Haas, que suplantou a análise preliminar de Putnam. Para Haas (1992), quando engajados em negociações internacionais, os líderes se encontram envolvidos em um processo de barganha muito mais complexo que o binomial. O autor apregoa que, em cada negociação, os líderes se veem diante da difícil tarefa de equacionar pressões multidimensionais e interesses que se confrontam em vários níveis. Para além do âmbito doméstico, marcado pela pressão partidária, empresarial e da sociedade civil organizada, os líderes também enfrentam pressões provenientes de governos estrangeiros, empresas multinacionais e ONGs globais.

Segundo Haas, não é incomum que a estratégia perseguida por um Estado em determinado domínio das relações internacionais se apresente em franca contradição com a estratégia seguida por essa mesma nação em um domínio distinto. Os EUA, por exemplo, não ratificaram os outros acordos internacionais de substâncias e resíduos químicos, mas foi o primeiro país a homologar a Convenção de Minamata.

Em suma, a assinatura de acordos cooperativos bem-sucedidos depende de aspectos que suplantam as tecnicidades do projeto – como financiamento, disponibilização de recursos materiais e humanos –, obedecendo a um cálculo estritamente político, como o respeito aos interesses de grupos de pressão internos/externos, acessórios ou alheios à burocracia estatal.

1.2.6 As distintas dinâmicas negociadoras

A negociação bilateral difere em forma e espécie da negociação multilateral, podendo contribuir para o sucesso de um acordo planejado. “As negociações multilaterais geralmente são mais complexas do que as bilaterais. Essa complexidade reflete a grande variedade de interesses em jogo, as diversas variáveis envolvidas no processo de negociação e, frequentemente, o elevado número de questões em consideração”²² (KOLB & FAURE, 1994, p. 127). Até mesmo Zartman menciona a dificuldade em se distinguir uma negociação bilateral de uma multilateral: “mais de duas partes se encontram envolvidas na chamada

²² Tradução livre do original em inglês: “Multilateral negotiations are usually much more complex than bilateral ones. This complexity reflects the great variety of interests at stake, the many variables involved in the negotiation process and quite often the high number of issues under consideration”.

negociação “bilateral”, pois cada lado é quase sempre composto; portanto, a diferença entre a negociação bilateral e a multilateral não está claramente determinada”²³ (ZARTMAN, 1991, p.74). No mais, as diferenças interculturais são marcantes e podem atrapalhar o processo comunicativo, ampliando as chances de desentendimentos nas negociações (DUPONT & FAURE, 1991, p. 47-48).

No contexto de negociações multilaterais, é mais difícil para os países mensurarem o sucesso de suas estratégias. Para recorrer a uma metáfora simples, é possível imaginar que, em um duelo, facilmente podemos identificar quem está à frente e quais estratégias utilizadas. Em uma ampla batalha num campo aberto, na qual ocorrem vários avanços e recuos das tropas, é muito difícil para um único soldado avaliar qual exército está vencendo. Dessa forma, pode-se afirmar que, em negociações multilaterais, existe um menor controle das partes quanto ao rumo das negociações quando em comparação com as negociações entre duas partes apenas.

O processo comunicativo da negociação multilateral se dá em grande medida de forma morosa, por declarações formais e técnicas, apresentações de documentos, pronunciamentos prolixos e repletos de valores morais e metáforas. Em uma das sessões de negociação, por exemplo, o delegado chinês comparou o instrumento legalmente vinculante do mercúrio com o navio de guerra sueco *Vasa* – ao qual retornaremos mais adiante –, no entendimento de que o mecanismo financeiro deveria ser o motor do tratado. Daí a importância de articulações informais que agilizem os acordos em conferências diplomáticas internacionais. No caso das negociações bilaterais, o processo decisório é relativamente mais rápido e simples; não há a exigência de votação, sendo concluída por consenso, unanimidade, maioria simples ou maioria qualificada.

Pela ótica de alguns autores, no entanto, a negociação multilateral tende a inibir comportamentos competitivos dos Estados. Assim ocorre, em parte, por atraírem maior atenção pública que as negociações bilaterais. Ao fim de um acordo multilateral, é mais interessante para as partes alardearem seu sucesso do que reconhecerem perante a mídia que houve um impasse.

Segundo Zartman (1994), outra característica marcante da negociação multilateral, é a formação de coalizão entre os países, o que pode afetar a escolha de alternativas e a

²³ Tradução livre do original em inglês: “More than two parties are involved in the majority of so-called “bilateral” negotiations, since each side is almost always composite; therefore, the difference between bilateral and multilateral negotiation is not a clear-cut one”.

probabilidade de um acordo. Uma coalisão entre as partes surge também, segundo o autor, em negociação constituída por muitos membros e com temas complexos. Quanto maior a assimetria de poder entre os membros, maior a probabilidade de formação de alianças entre países com interesses comuns, sendo que o tamanho e o tipo dessa associação podem determinar a disposição dos países em colaborarem. Essa circunstância foi visível nas negociações do mercúrio, diante das coalizões entre países em determinados entendimentos, como na escolha da possibilidade do futuro mecanismo financeiro do instrumento.

Segundo Hamilton & Whalley (1989, p. 8), as coalizões podem ser de quatro tipos: para definição da agenda (*agenda-setting*); propositiva (*proposal-making*); de bloqueio (*blocking*), e negociadora (*negotiating*). Contudo, para Peter Drahos (2000), não importa se o grupo/coalizão é formal ou informal, mas sim a sua consistência e capacidade de pressionar as demais partes por resultados.

1.2.7 Críticas à cooperação internacional sob o ponto de vista da lógica negocial

A partir dos anos 1990, a cooperação internacional – ou assistência oficial para o desenvolvimento – passou por mudanças profundas, porém silenciosas. Dentre os avanços a serem destacados figuram: o número de países dependentes de ajuda externa reduziu drasticamente; o montante de países doadores aumentou exponencialmente com a entrada de países em desenvolvimento (Brasil, Índia, China, África do Sul e Turquia) no seleto rol de financiadores da cooperação internacional; a maior importância atribuída pelos países ao tema da cooperação internacional.

Se a prestação da cooperação internacional era vista como atitude de filantropia e promoção de modelos civilizacionais, com reminiscências na caridade neocolonialista do século XIX, atualmente a tônica dos discursos é outra. Os países ressaltam a necessidade da cooperação como forma de preservação dos bens públicos globais (*global commons*), como a estabilidade política de nações e a promoção da garantia material de populações.

A cooperação sofre ainda com diversos problemas, como o dilema bilateral e multilateral – muitas ações são de cunho bilateral –; a existência da sobreposição de financiamento; a falta de coordenação das ações; a fragmentação das medidas apoiadas.

1.3 Cooperação internacional sob o prisma das comunidades epistêmicas

A atuação da cooperação internacional no âmbito social pode ser compreendida como resultado de um processo de agendamento operado por grupos de pressão intelectuais, denominados comunidades epistêmicas, as quais ajudam os Estados a na identificação e esclarecimento dos problemas complexos de causa e efeito, auxiliando-os no reconhecimento de seus interesses. A definição do que é de interesse nacional depende de como os Estados agem, apreendem e reagem, modificando, desse modo, seus pontos de vista e estabelecendo novos objetivos e formas de alcançá-los.

1.3.1 Conceito de comunidades epistêmicas

As comunidades científicas exercem papel cada vez mais destacado nas sociedades modernas. A ampla gama de publicações, debates, palestras, seminários, exposições acabam por representar uma influência de relevo para a definição de agendas governamentais prioritárias em esfera nacional ou internacional. Em larga medida, as comunidades científicas se configuram como responsáveis pela inclusão na agenda mundial de temas como o combate às assimetrias econômicas e autodeterminação dos povos, na década de 1950. Posteriormente, provocaram também a inclusão de temas como o combate à seca, ao aquecimento global e ao desmatamento na agenda internacional.

O termo “comunidades epistêmicas” surgiu na década de 1960 para designar entidades que passaram a influir no debate político nacional estadunidense. Para muitos, o conceito dialoga com a concepção gramsciana, apresentada nos Cadernos do Cárcere (2000; 2001; 2002) a respeito da “elite orgânica” ou “intelectualidade orgânica”. Configura-se como um grupo de elite que contribui fundamentalmente para a forma como percebemos a realidade, motivando o surgimento de novas visões de mundo. O termo foi utilizado primeiramente pelo cientista político Burkhard Holzner (1968), considerando que se tratam de “comunidades orientadas para o conhecimento, nas quais os padrões culturais e sociais se interpenetram em torno de um compromisso primário com os critérios epistemológicos na produção e aplicação de conhecimento”²⁴ (HOLZNER, 1968, p. 108).

²⁴ Tradução livre do original em inglês: "Knowledge-oriented communities in which cultural standards and social arrangements interpenetrate around a primary commitment to epistemic criteria in knowledge production and application".

No entanto, o tema apenas ganhou relevância na década de 1990, inserindo-se, então, no debate acadêmico. Ainda assim, houve teóricos, como Ruggie (1975), que ensaiaram abordagens sobre a questão. Para Ruggie, comunidades epistêmicas são:

[...] uma forma dominante de olhar para realidade social, um conjunto de símbolos e referências compartilhadas, expectativas recíprocas e previsibilidade de intenções mútuas. Pode-se dizer que as comunidades epistêmicas consistem em papéis inter-relacionados, os quais se desenvolvem em torno de uma episteme; eles delimitam, para seus membros, uma construção adequada da realidade social²⁵ (RUGGIE, 1975, p. 569).

Porém, somente na década de 1990, o uso do termo passou a ser consagrado pelos acadêmicos Peter Haas e Emanuel Adler (1992) – que se tornaram as principais autoridades no assunto. Em 1992, na reedição do artigo *Knowledge, Power, and Policy Coordination*, publicado no periódico *International Organization*, os autores apresentaram a seguinte definição: “Comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em um domínio específico e com assumida autoridade para o conhecimento a respeito das políticas relevantes no âmbito desse domínio ou de determinadas áreas do conhecimento”²⁶ (HAAS & ADLER, 1992, p.3). Essas redes caracterizam-se por um conjunto compartilhado de crença normativas; crenças causais compartilhadas; noções compartilhadas; validade e iniciativa política comum, como referido a seguir:

Apesar de uma comunidade epistêmica poder consistir de forma profissional uma variedade de disciplinas e experiências, elas apresentam: 1) um conjunto compartilhado de princípios e crenças normativas, o qual fornece uma lógica baseada em valores para a ação social dos membros da comunidade; 2) crenças causais compartilhadas, que derivam de suas análises a respeito de práticas que conduzem ou que contribuem para um conjunto central de problemas em um domínio específico, servindo, então, como a base para a elucidação das múltiplas conexões entre prováveis ações políticas e resultados desejáveis; 3) noções comuns de validade – ou seja, intersubjetividade, critérios internamente definidos no sentido de pesar ou validar o conhecimento em práticas associadas a um conjunto de problemas para os quais se dirige a sua competência profissional, provavelmente sob a

²⁵ Tradução livre do original em inglês: “[...] a dominant way of looking at social reality, a set of shared symbols and references, mutual expectations and a mutual predictability of intention. Epistemic communities may be said to consist an interrelated roles which grow up around an episteme; they delimit, for their members, the proper construction of social reality”.

²⁶ Tradução livre do original em inglês: “Epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area”.

convicção de alcançar melhorias para o bem-estar humano como consequência”²⁷ (HAAS & ADLER, 1992, p.3).

Segundo Barnes & Edge (1982), o surgimento das comunidades epistêmicas como partícipe relevante na política é recente e pressupõe dois aspectos: a existência de um Estado administrativo pós-burocrático e a consolidação da ciência como única forma de autoridade cognitiva. Apesar de nova, essa manifestação tem reminiscências no passado, equivalendo à emergência da mídia como agente organizado e de impacto sociopolítico.

Se, no século XIX, as ordens religiosas e sociedades beneficentes exerciam pressão para que os Estados apoiassem projetos de catequização, alfabetização e profilaxia de doenças mundo afora, atualmente, na sociedade do conhecimento, esse papel cabe às chamadas comunidades epistêmicas.

As comunidades epistêmicas constituem fonte de informações, e podem ser consultadas em situação de incertezas. As informações fornecidas podem ser brutas ou trabalhadas; independentemente da sua forma, contudo, elas fortalecem o poder burocrático. Haas se refere à influência desses grupos na tomada de decisão dos países aos quais pertencem:

Os membros de uma comunidade epistêmica transnacional podem influenciar os interesses de Estado tanto pela sua identificação direta como tomadores de decisão, como por iluminarem as dimensões mais salientes de uma controvérsia, a partir da qual os agentes decisórios podem, então, deduzir seus interesses. Os tomadores de decisão de um Estado, em contrapartida, influenciam os interesses e o comportamento de outros, aumentando, assim, a possibilidade de convergência da conduta de determinado Estado com a coordenação da política internacional, composta por crenças causais e as preferências políticas da comunidade epistêmica. De maneira similar, as comunidades epistêmicas contribuem também para a criação e manutenção das instituições sociais que orientam o comportamento internacional. Como consequência da constante influência dessas instituições, há a persistência dos padrões estabelecidos de cooperação relativos a uma determinada área, mesmo que a concentração sistemática de

²⁷ Tradução livre do original em inglês: “Although an epistemic community may consist of professional from a variety of disciplines and backgrounds, they have: 1) a shared set of normative and principle beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; 2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; 3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhance as a consequence”.

poder não seja mais suficiente para obrigar outros países a modificarem suas condutas²⁸ (HAAS & ADLER, 1992, p.4).

Para Haas (1992), o grande exemplo de comunidade epistêmica seria o conjunto de cientistas e acadêmicos que contribuiu para a elaboração do Protocolo de Montreal de 1987 destinado à eliminação de gases clorofluorcarbono (CFC), responsáveis pela redução da camada de ozônio.

1.3.2 Comunidades epistêmicas híbridas

As comunidades epistêmicas podem ser fruto de iniciativas governamentais ou não governamentais. Assim sendo, Aant Elzinga (1993) considerou relevante distinguir as comunidades epistêmicas híbridas (*hybrid epistemic communities*) – com mandatos instituídos pelos governos, sofrendo, por isso, certa interferência política – das comunidades epistêmicas puras, que seguem os cânones tradicionais da ciência.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), ambos criados no seio da ONU, se apresentam como exemplos de comunidades epistêmicas híbridas. O IPCC envolve a participação de climatologistas, oceanógrafos, estatísticos de institutos de pesquisas públicos e privados, e tem exercido papel fundamental no sentido de balizar as discussões técnicas sobre as mais recentes questões referentes ao aquecimento global. A atividade de controle de material radioativo na AIEA engloba diversos especialistas, dentre físicos nucleares e químicos do setor privado, assim como militares e diplomatas enviados pelos Estados-membros para realizar as inspeções previstas. No caso da Convenção de Minamata, observamos a participação de comunidades epistêmicas não híbridas, assim caracterizadas por seguirem posições advindas do conhecimento científico, sem influência externa e não governamentais.

²⁸ Tradução livre do original em inglês: “Members of transnational epistemic communities can influence state interest either by directly identifying them for decision makers or by illuminating the salient dimensions of an issue from which the decision makers may then deduce their interests. The decision makers in one state may, in turn, influence the interests and behavior of other states, thereby increasing the likelihood of convergent state behavior and international policy coordination, informed by the causal beliefs and policy preferences of the epistemic community. Similarly, epistemic communities may contribute to the creation and maintenance of social institutions that guide international behavior. As a consequence of the continued influence of these institutions, established patterns of cooperation in a given issue-area may persist even though systemic power concentrations may no longer be sufficient to compel countries to coordinate their behavior”.

1.3.3 Importância das comunidades epistêmicas

As comunidades epistêmicas têm sua importância estabelecida por dois motivos principais: são capazes de influenciar os líderes dos Estados na tomada de decisões e definem a forma como todos (estadistas e população) compreendemos o mundo. Caracterizam-se como acessórias em um cenário internacional cada vez mais dominado pela complexidade e tecnicidade; as informações provenientes de seus relatórios auxiliam os líderes estatais na identificação dos interesses nacionais. As considerações por elas levantadas pautam os debates (*frame the debate*) que se desenrolam na mídia televisiva ou escrita sobre variados assuntos presentes no mundo atualmente, como a caça às baleias, por exemplo, a mudança climática ou até mesmo o controle da contaminação global de substâncias químicas. Para Sebenius (1992), as comunidades epistêmicas agem como uma espécie de “filtro interpretativo”, separando o que deve ou não compor a agenda política.

As comunidades epistêmicas possibilitam uma compreensão do mundo. Dessa forma, Adler (1992) afirma que o estudo a respeito desses grupos é relevante no contexto das Relações Internacionais pelo seu impacto imediato na concepção e implementação de políticas externas nacionais. Adler sustenta ainda que as comunidades epistêmicas foram as responsáveis pelo significado assumido pela Guerra Fria. Assim se deu, primeiro, por revelarem os pontos de atrito entre as grandes potências, e, posteriormente, por contribuírem para o ajuste de expectativas no tocante à cooperação possível entre as potências. Para Keck e Sikkink (1998), por sua vez, foi apenas graças a elas que os líderes mundiais atentaram para a importância de inclusão da temática ambiental nas discussões multilaterais.

A relevância das comunidades epistêmicas se apresenta ainda maior durante períodos de crise ou incertezas (HAAS, 1992) – destaca-se que período de incerteza é definido, por Alexander George, como situação em que os atores são forçados a realizar uma escolha sem disporem de informações suficientes sobre o problema (GEORGE *apud* HAAS, 1992). Desse modo, confrontados com uma situação de incerteza, os governos tendem a se voltar para as comunidades epistêmicas em busca de alguma informação que os auxilie na tomada de decisões (HASS, 1992).

Num período de crise, há diversas vantagens em se consultar as comunidades epistêmicas, as quais podem: elucidar relações de causa e efeito; aconselhar sobre os resultados possíveis; revelar as ligações complexas entre os temas e os acontecimentos;

auxiliar na definição dos interesses dos Estados, e, por fim, colaborar para a formulação de políticas públicas nacionais e/ou internacionais.

No entanto, Haas (1992) chama a atenção para o fato de que decisões políticas, por mais imparciais que sejam, e mesmo que confrontadas com dados científicos, sempre serão políticas. Há custos e benefícios em qualquer decisão, em diferentes âmbitos. Nessa perspectiva, uma decisão política aponta o caminho que representa melhor as aspirações de determinada sociedade – especialmente em casos nos quais as evidências são ambíguas. Além disso, os cientistas e técnicos, por mais fiéis que sejam aos seus métodos, se encontram sujeitos a pressões das instituições nas quais trabalham e a fatores políticos.

De outra parte, é importante destacar que o grupo que compõe uma comunidade epistêmica também é influenciado social e politicamente, desde a seleção do que será estudado até os parâmetros utilizados e as escolhas realizadas com base em experiências anteriores do sujeito. Além do mais, as carreiras e as pesquisas passam necessariamente pela aprovação da sociedade a fim de terem continuidade.

Haas utiliza o termo comunidade epistêmica para se referir a “uma coleção concreta de indivíduos que compartilham a mesma visão de mundo (ou episteme), em particular os quatro aspectos dessa visão apontados anteriormente”²⁹ (HAAS, 1992, p. 4). Conforme seu entendimento, trata-se de um canal que possibilita a circulação de novas ideias, a partir das sociedades em direção aos governos, e de país a país.

1.3.4 As comunidades epistêmicas e a cooperação internacional

No atual mundo globalizado, a ciência deixou de ser limitada por fronteiras, transmutando-se, de fato, em uma construção coletiva. No entanto, ainda restam dúvidas sobre a imparcialidade da produção científica a serviço de partidos ou empresas. Como ressalta Robert Cox (1986), as teorias são sempre elaboradas por alguém para algum propósito. As comunidades epistêmicas têm reconhecido papel como difusoras do conhecimento científico. Nesse sentido, podemos pensar em como os chamados *think-tanks* não são apenas entidades científicas, mas grupos de pressão organizados que interferem no debate político.

²⁹ Tradução livre do original em inglês: “We use the term to refer to a concrete collection of individuals who share the same worldview (or episteme) and in particular share the four aspects of it that were outlined earlier”.

As comunidades epistêmicas são capazes de alterar as percepções que os atores internacionais têm uns dos outros, facilitando ou dificultando o surgimento de arranjos normativos, como os regimes, ou de acordos bilaterais ou multilaterais de cooperação. As doutrinas de segurança ensinadas nas academias militares, por exemplo, podem contribuir ou não para a guerra.

Segundo Farrell e Hérítier (2005), as comunidades epistêmicas disputam a preeminência entre si como portadoras da verdade científica, de forma que há de fato comunidades epistêmicas rivais, com agendas conflitantes. Algumas são favoráveis à cooperação e integração, enquanto outras se mostram contrárias a qualquer aproximação que implique custos ou concessões.

As comunidades epistêmicas podem tanto acelerar os processos de negociação quanto retardá-los. O seu impacto no debate político é proporcionalmente equivalente ao grau de democratização do país e de tecnicidade do assunto em questão. Mesmo países ditatoriais ou as nações mais pobres, nos quais as comunidades epistêmicas são incipientes, não se encontram imunes à pressão de organizações sediadas no exterior. Um exemplo é que muitos governos ditatoriais africanos – nos quais a mídia jornalística e as comunidades universitárias se encontram amordaçadas – veem suas políticas questionadas por ONGs estrangeiras.

Da mesma forma, tanto maior será a interferência de comunidades epistêmicas em negociações internacionais quanto maior for a capacidade do tema em pauta para mobilizar a opinião pública. Determinadas questões geram baixo grau de politização, enquanto outras provocam visível polarização política. Temáticas de cunho mais técnico, como a liberações de mercúrio no solo, tendem a atrair a atenção e a interferência de um menor número de comunidades epistêmicas do que temas como a mudança de clima, por exemplo, apesar de ambos os tópicos apresentarem grande relevância.

1.3.5 O papel das comunidades epistêmicas na construção da governança global

As comunidades epistêmicas contribuem marcadamente para a construção da chamada governança global, referente ao estabelecimento de valores e padrões de conduta mundiais, os quais passam a orientar tanto indivíduos quanto instituições. A literatura a respeito da governança é ampla, abrangendo autores como Robert Cox (1981), James

Roseneau (1992), Kenichi Ohmae (1995), Mansbach et al. (1996), Kenneth Waltz (1998), Robert O'Brien et al. (2000) e Keohane & Nye (2000).

A definição mais celebrada para o termo partiu de Rosenau (1992), em sua obra *Governance without government*. Para ele, governança global se define como “um sistema de regras aceitas pela maioria. Os componentes-chave da governança são: regras; papéis; responsabilidades, e obrigações e processos”³⁰ (ROSENAU, 1992, p. 10).

A governança global se associa à difusão da democracia liberal, do capitalismo e de padrões de consumo e culturais ocidentais, em escala global. No âmbito multilateral, refletiu-se na pressão organizada e difusa pela democratização de fóruns internacionais de decisão. Desse modo, podemos afirmar que a governança é a busca por uma ordem internacional menos anárquica, na direção da assimetria na construção de identidades e valores comuns. Por esse modelo, o indivíduo assume um papel mais central, protagonista, podendo exercer pressões concernentes a alternativas políticas.

1.3.6 Crítica da cooperação internacional às comunidades epistêmicas

As últimas décadas presenciaram o crescimento vertiginoso da complexidade do sistema político internacional, devido sobretudo ao aumento de inúmeros fatores, tais como o maior número de agentes e de interações entre eles; a expansão da economia global; a dinâmica do Estado administrativo moderno e suas políticas públicas nacionais. O número e o alcance de temas os mais variados também cresceram nos últimos anos. É possível observar, hoje em dia, em questões internacionais, a presença de uma pauta diversificada, relativa a questões como direitos humanos, trabalho, meio ambiente, redução da pobreza, programas de alimentação, etc.

Nesse contexto, então, os tomadores de decisão (*decision-makers*) se veem diante da necessidade de acionar e solicitar ajuda aos especialistas e técnicos científicos a fim de compreenderem temas atuais complexos, tendências e cenários futuros. A procura mais frequente por comunidades epistêmicas surge quando eles se encontram diante de uma incerteza acerca da realidade, necessitando, assim, da garantia advinda dos conhecimentos científicos sobre o tema. As comunidades epistêmicas possuem interesses definidos, numa

³⁰ Tradução livre do original em inglês: “A system of rules accepted by the majority. The key components of governance are: rules, roles, responsibilities and accountabilities and processes”.

indicação de que seu caráter não é meramente científico, mas também político; a sua coesão é alcançada por possuírem propósito mútuo e por compartilharem de normas estabelecidas.

As comunidades epistêmicas auxiliam os Estados na identificação e esclarecimento de problemas complexos de causa e efeito, colaborando para que os Estados reconheçam seus interesses nacionais. Estes últimos são definidos de acordo com a forma como os Estados agem, apreendem e reagem, modificando assim seus pontos de vista e estabelecendo novos objetivos e formas de alcançá-los.

Embora os conhecimentos desenvolvidos por comunidades epistêmicas sejam consensuais entre seus membros, não necessariamente geram uma verdade absoluta. Desse modo, diante da impossibilidade de se confirmar o conhecimento estabelecido, o grupo que articula as dimensões da realidade é de fato responsável por grande influência social e política.

Observamos, como apontado por diversos acadêmicos, que, enquanto grupos de interesse e outras partes envolvidas na definição de uma política se reúnem para a discussão de determinado tema, especialistas das comunidades epistêmicas se reúnem fora dos canais burocráticos formais com a finalidade de formularem agendas e políticas a serem implementadas e utilizadas pelas partes envolvidas no processo. Diante disso, membros das comunidades epistêmicas ocupam postos-chave em agências reguladoras e órgãos governamentais, podendo desempenhar um papel transnacional de impacto na coordenação de políticas internacionais e nacionais.

A metodologia utilizada pelas técnicas de pesquisa em comunidades epistêmicas consiste em identificar os membros participantes da comunidade; determinar as crenças causais e os princípios, traçando as atividades a serem desenvolvidas e demonstrando sua influência sobre os tomadores de decisão a longo prazo, buscando, enfim, identificar os resultados que influenciaram significativamente as decisões tomadas. Outra forma de estudo, nesse âmbito, é a comparação das comunidades epistêmicas de diferentes países, regiões, locais ou organizações, verificando a sua evolução no tempo.

No caso do mercúrio, diversas comunidades epistêmicas no mundo exerceram um papel fundamental na elaboração de informações técnicas e científicas requisitadas pelos tomadores de decisão, de modo a esclarecerem aspectos relacionados aos interesses dos Estados-parte e concernentes à criação de possíveis cenários em diversos setores relativamente ao uso do mercúrio, sejam em esfera global, regional ou nacional.

As comunidades epistêmicas influenciam os países na tomada de decisão quanto à problemática do mercúrio. Os relatórios de avaliação global do mercúrio (2003, 2013), publicados pelo PNUMA, produziram a sensibilização sobre o tema, a consolidação dos conhecimentos e a tomada de decisões por parte dos atores governamentais com a finalidade de conter os impactos provenientes do uso do mercúrio. Contudo, vale ressaltar que, mesmo que as comunidades epistêmicas influenciem as decisões políticas, Peter Haas (1992) afirma que o caráter das deliberações será sempre político, e não científico, como já destacamos anteriormente.

1.4 Conclusão: as teorias aplicadas à Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, a importância dos acordos internacionais e as comunidades epistêmicas

Conforme discutido ao longo deste capítulo, a partir da década de 1970, as teorias das Relações Internacionais experimentaram profundas mutações. O surgimento de organizações internacionais de caráter regional ou mundial, a intensificação e proliferação de contatos entre os países em diversas arenas, e por fim, a conformação de um Direito Internacional que se pretende universal desafiou os limites interpretativos dos cânones teóricos tradicionais, revelando as suas restrições e fraquezas, em especial no que se refere às questões ambientais. Atualmente, acredita-se que são diversas as leituras possíveis sobre uma mesma realidade internacional, a qual não é de forma alguma estática.

Nesse sentido, a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio pode ser compreendida a partir de três perspectivas. Primeiro, como resultantes da interação ocorrida no seio de regimes internacionais. Em segundo lugar, como provenientes de um processo negociador que se desenrola em fóruns multilaterais. Em terceiro, como originária das pressões de agenciamento exercidas por comunidades epistêmicas, formadas por especialistas e cientistas.

Para o fim de resumir a aplicação teórica no âmbito da Convenção de Minamata, apresentamos o seguinte quadro:

Figura 1 - Quadro comparativo da aplicação teórica

Conclusão a respeito da Aplicação Teórica			
Tipologia	Instrumento	Teorias Aplicáveis	Mecanismo
Vinculante	Convenção de Minamata sobre o Mercúrio	Formação de um Regime Internacional para o Mercúrio, e com desdobramentos em âmbito nacional.	Regras e normas estabelecidas quanto ao uso do mercúrio. Convenção e Decisões futuras a serem elaboradas pela Conferência das Partes e pelas Conferências Interssessionais – Órgãos Subsidiários da Convenção. Políticas Públicas (Políticas, Programas, Ações, Estratégias)
		Negociações Multilaterais para a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio	Aplicação da tipologia. No caso da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, seria possível a ocorrência dos cinco tipos de negociações multilaterais no processo negociador, com análises próprias e estabelecidas.
		Comunidades Epistêmicas do Mercúrio	Instituições acadêmicas e organizações não governamentais diversas participaram do processo negociador, formado por cientistas, profissionais do mundo todo, para a produção de conhecimento científico com o intuito de incentivar e motivar os tomadores de decisão na esfera política.

O quadro acima visa auxiliar como os modelos teóricos de Ciência Política e Relações Internacionais foram aplicados à análise aqui apresentada da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio. A Convenção estabelece regras e normas por meio de seu tratado, com a previsão de obrigações e cumprimento por parte dos Estados-parte, formando um regime internacional do mercúrio ou, ainda, constituindo o Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos, o qual tem sido arquitetado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente a fim de regular e estabelecer normas internacionais para a

área de químicos. Trata-se de regime internacional composto pelas Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo, acordos que serão apresentados e analisados a seguir, no capítulo 2.

Nessa perspectiva, mostra-se importante destacar um aspecto relevante da nomenclatura assumida nesta tese quanto a regimes internacionais no tocante à questão abordada. Rui Antônio Jucá Pinheiro de Vasconcellos, em seu trabalho *O Brasil e o Regime Internacional de Segurança Química*, 2014, aponta a existência de um Regime Internacional de Segurança Química. Sob essa ótica, a partir de nosso entendimento no decorrer da pesquisa, mostrou-se fundamental, no presente estudo, a referência a um Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos. Nesse sentido, ressaltamos que a Convenção de Basileia trata da questão dos resíduos; a Convenção de Roterdã aborda mais especificamente a criação de um mecanismo de consentimento prévio informado alusivo a determinadas substâncias químicas e agrotóxicos; a Convenção de Estocolmo versa sobre certos poluentes orgânicos persistentes – sendo que diversas outras substâncias e resíduos perigosos ainda se encontram fora do arcabouço de regulamentação internacional. Desse modo, consideramos adequada a referência a um Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos.

No tocante às negociações internacionais, é importante enfatizar também que, no decorrer das análises pormenorizadas durante o processo de pesquisa, observamos, ao longo de todo o processo negociador do instrumento internacional alusivo ao mercúrio, a referência à tipologia de negociações internacionais apresentada por Zartman. Foi possível constatar, nas sessões que presenciamos, como as negociações contribuem significativamente para o avanço das temáticas em discussão na oportunidade quanto para os temas de cunho transversal – abordagens técnico-científicas ou políticas. Os espaços negociadores são tomados muitas vezes por diplomatas e representantes de entidades governamentais que demonstram conhecerem as estruturas e os modelos negociais. Até mesmo quanto ao estabelecimento das prioridades durante a negociação, observamos como as negociações nacionais específicas entre os representantes de diversas áreas relativas à questão – minas, indústria, meio ambiente, saúde, relações exteriores – têm de fato um papel determinante.

Dessa forma, podemos afirmar que as negociações internacionais são processos complexos, que envolvem diversas habilidades e elementos para se alcançar um resultado considerado favorável. Nas negociações internacionais de acordos multilaterais ambientais, ainda que haja um conhecimento tácito a respeito da questão abordada, os delegados presentes nem sempre possuem todas os elementos necessários para o almejado sucesso das

tratativas. Inúmeras dificuldades afloram nesse processo, sendo que talvez uma das mais importantes é concernente à barreira linguística por parte de determinados países, com a designação do inglês como idioma negocial.

Ressaltamos, novamente, a indispensabilidade das negociações internacionais multilaterais para o sucesso da solução do problema da contaminação global do mercúrio. Para alcançar os fins a que se destina, elas precisam, no entanto, se fundamentarem nos princípios que compõem as relações internacionais dos países, tais como a cooperação internacional, a doação/ajuda internacional, o respeito às normas internacionais.

Por último, cabe enfatizar que, na constituição de um acordo eficaz para a problemática das substâncias e resíduos químicos, mais especificamente quanto ao mercúrio, as reuniões realizadas permitiram a presença de diferentes comunidades epistêmicas. Elas se constituíam como representantes do interesse público, dos setores econômicos ou eram formadas, ainda, por conselhos ou categorias profissionais. A presença destas últimas se destinava tanto ao fornecimento de informações técnico-científicas, importante auxílio para os governos na tomada de decisão, quanto, em outros casos, como forma de pressão para que pontos específicos, do interesse de cada uma delas, fossem abordados ou revistos no processo negociador. A participação de intelectuais e profissionais técnicos e científicos, pertencentes a diversos grupos sociais, nas negociações, foi e tem sido de relevada importância para a melhor compreensão dos aspectos técnicos e científicos envolvidos na questão do ciclo de vida do mercúrio. As comunidades epistêmicas exerceram, assim, papel fundamental no sentido de estabelecer progressos para uma melhor e maior proteção da saúde humana e do meio ambiente.

Vale esclarecer, ainda, que as comunidades científicas e grupos sociais que participam das negociações internacionais devem estar inscritos junto às Nações Unidas. A participação dessas comunidades tem não apenas um caráter consultivo no momento das negociações, mas se caracteriza como forma de supervisão e controle social do processo negociador. No âmbito da Convenção de Minamata, objeto específico deste estudo, muitas dessas comunidades foram chamadas a participar ativamente das reuniões técnicas e científicas, contribuindo com suas visões e conhecimentos da temática do mercúrio.

CAPÍTULO 2 - Convenções internacionais no âmbito do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos

O Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos foi instituído na esfera das Nações Unidas (NU) pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). É composto por quatro instrumentos internacionais legalmente vinculantes: a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989; a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional, de 1998; a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, de 2001, e a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, de 2013.

Após as primeiras iniciativas internacionais, surgiram inúmeras questões envolvendo a regulamentação do tema em âmbito internacional por meio de programas, diretrizes e códigos de conduta voluntários – as quais produzem, no entanto, pouco impacto. Posteriormente, a comunidade internacional buscou regulamentar os problemas e os impactos provocados pelas substâncias e resíduos químicos pela elaboração de instrumentos internacionais vinculantes. Com a adoção da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, instituíram-se várias atividades na esfera das convenções do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos, tais como seminários regionais conjuntos a respeito dos temas abordados por esses acordos, visando o fortalecimento e a sinergia das ações para a ratificação e a implementação dos tratados (UNEP, 2014d, e).

Esse regime está em desenvolvimento desde o fim da década de 1980, com o foco internacional voltado para a problemática das substâncias e resíduos químicos perigosos, até então empregadas, em contextos civis e militares, com o intuito de eliminar determinados vetores de doenças, principalmente a malária, com o uso do Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT). A procura por produtos químicos cresceu vertiginosamente no decorrer do século passado, com a indústria química se configurando como um dos setores centrais das economias dos países que visam o desenvolvimento.

A complexidade dos instrumentos internacionais alusivos às substâncias e resíduos químicos determina a necessidade de se considerarem os diferentes regimes econômicos, sociais, políticos e culturais que convivem num território, o qual, por sua vez, se encontra

relacionado a outros territórios diversificados, configuração própria de um mundo globalizado. Nesse sentido, é possível acompanhar as mudanças verificadas pela existência de um novo padrão intensivo de fluxos de recursos financeiros, humanos, comerciais e culturais, definindo um novo perfil socioeconômico e político, o qual redimensiona a implementação dos tratados internacionais.

É possível exemplificar essa relação por meio das demandas do comércio de substâncias químicas, que incorpora os diversos atores e setores políticos e econômicos envolvidos, em esfera nacional e internacional. A questão remete ao Regime de Substâncias e Resíduos Químicos, inscrito na ordem global dos problemas contemporâneos que determina a disponibilidade e possibilidade do uso dessas substâncias, que se apresenta variável conforme as condições socioeconômicas e espaço político das populações humanas.

Identifica-se a presença de dificuldades nos processos de negociação, sobretudo por conta da configuração de interesses e relações de poder por parte de cada país, tais como o regime político; a estrutura institucional; o grau de visibilidade de cada questão; os interesses específicos de diversas ordens; os atores envolvidos; as diferenças jurídico-políticas; as ações e atividades de interesse público em geral, todos pertinentes à estrutura própria de uma sociedade específica.

2.1 Convenção de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito – CB (1989)

A Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, conhecida simplesmente por Convenção de Basileia, é um tratado internacional projetado para reduzir os movimentos de resíduos perigosos entre as nações. Adotado em 1989, entrou em vigor em 5 de maio de 1992. Suas origens remontam aos documentos das diretrizes do Cairo e do PNUMA (UNEP, 2015).

A Convenção de Basileia apresentou como objetivos, propostos no início do seu processo negociador, a redução dos movimentos transfronteiriços de resíduos ao mínimo consistente com uma gestão eficaz e ambientalmente saudável; minimização da quantidade e do conteúdo tóxico dos resíduos perigosos gerados; a garantia de uma disposição ambientalmente saudável o mais próxima possível do local de produção; assistência aos países em desenvolvimento na gestão ambientalmente saudável dos resíduos perigosos produzidos em seu território (BRASIL, 1993).

A problemática em que se insere a Convenção de Basileia se refere à transferência de milhões de toneladas de resíduos perigosos todos os anos resultantes de padrões de produção e consumo insustentáveis atualmente. A Convenção conta com a ratificação de 183 Estados-parte, mas não se tornou universal – países como o Haiti e os Estados Unidos ainda não a ratificaram (UNEP, 2015). O cenário atual relativo às ratificações, aceites, aprovação e adesão dos países ao sistema da Basileia pode ser observado abaixo, na figura 2 (p.83).

Os propósitos centrais desse tratado é estabelecer obrigações com vistas a reduzir o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos ao mínimo, com manejo eficiente e ambientalmente seguro; minimizar a quantidade e toxicidade dos resíduos gerados, preparando o seu tratamento (depósito e recuperação) ambientalmente seguro e próximo da fonte geradora; assistir os países em desenvolvimento na implementação dessas disposições (CB, 1989).

Os custos para a eliminação dos resíduos químicos perigosos aumentaram significativamente nas décadas de 1970 e 1980 por conta da entrada em vigor de leis ambientais mais rígidas, com um maior controle e fiscalização por parte das autoridades dos países desenvolvidos. Constatou-se, entretanto, a existência do transporte transfronteiriço de resíduos por parte de muitos países em desenvolvimento, que viram no comércio de resíduos perigosos uma oportunidade de obtenção de recursos. Assim ocorreu tanto pela pouca consciência a respeito dos problemas ambientais que envolvem esse trânsito, quanto por conta de legislações nacionais fracas ou inexistentes concernentes à questão. Desse modo, as negociações da Convenção de Basileia foram marcadas pela disputa entre países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, sobretudo quanto ao transporte transfronteiriço de resíduos perigosos, os quais eram enviados para os países pobres principalmente do continente Africano (CUSAK, 1990).

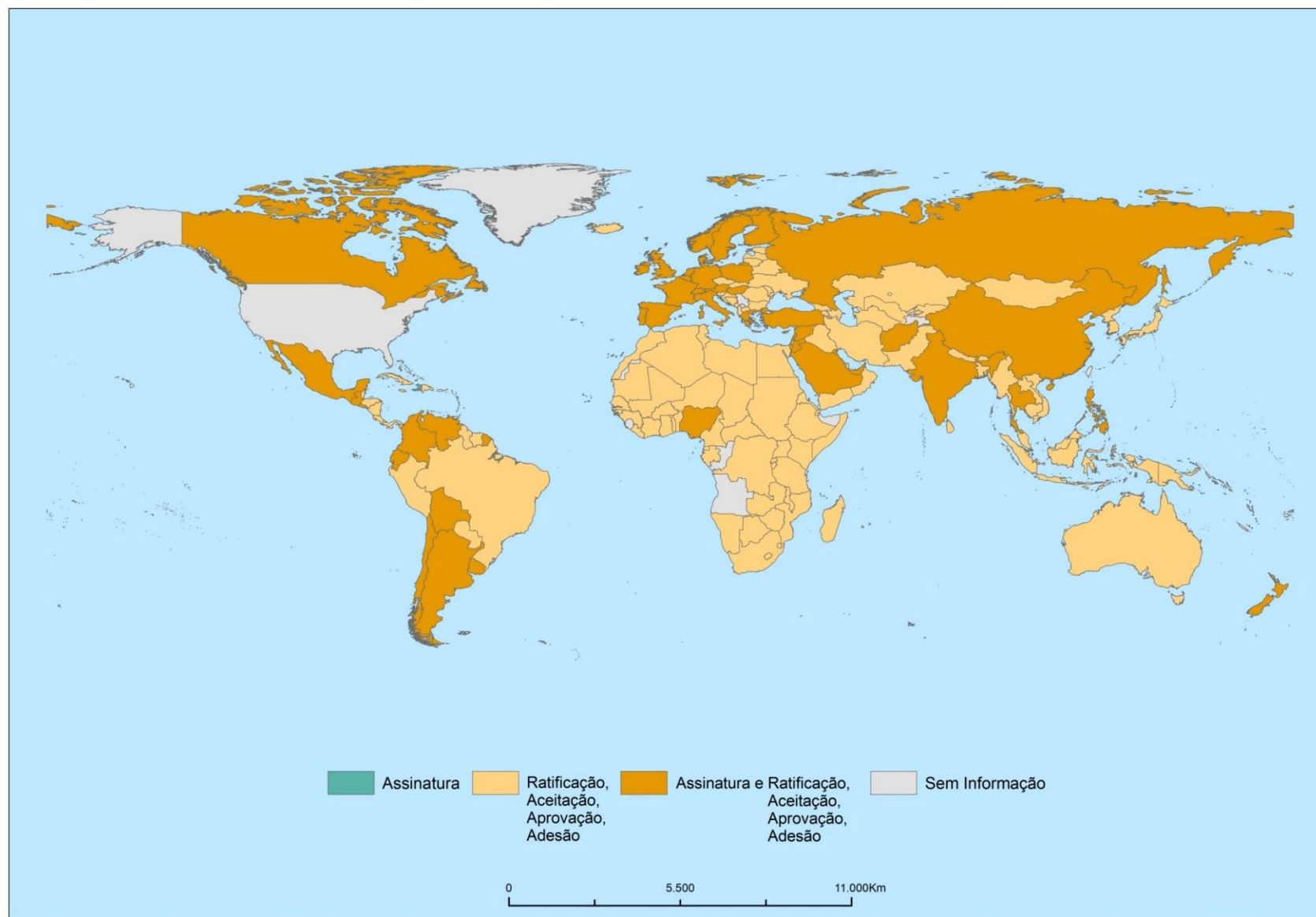


Figura 2 - Mapa das Ratificações, Aceitações, Aprovações e Adesões da Convenção de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito

Nos anos de 1980, o Programa de Montevideu sobre Direito Ambiental (1981) do PNUMA introduziu a gestão de resíduos na agenda ambiental internacional especialmente em função dos acontecimentos relativos ao transporte transfronteiriço de resíduos perigosos químicos aos países em desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos, que objetivavam se “livrar” do problema, transferindo-o a outros (UNEP, 2015).

Em 1987, o CA/PNUMA adotou resolução no sentido de estabelecer um grupo de trabalho com a finalidade de elaborar uma convenção internacional sobre o controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, com base nos trabalhos desenvolvidos anteriormente.

A Convenção de Basileia, que abrangeu os resíduos perigosos, foi elaborada em menos de dois anos, num processo negociador relativamente curto, concebido, contudo, ao longo de cinco sessões de negociação (UNEP, 2015).

Ainda que o processo negociador tenha sido marcado por questões importantes e pela divisão de posições entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – de um lado, os primeiros propunham a regulação do comércio de resíduos perigosos; de outro, os países em desenvolvimento desejavam banir o movimento de resíduos –, o tratado de Basileia resultou em um instrumento regulatório com apoio no princípio do consentimento prévio informado.

A Convenção é constituída por um preâmbulo, vinte e nove artigos técnico-científicos e políticos, e nove anexos – Categorias de resíduos a serem controlados; Categorias de resíduos que requerem tratamento especial; Lista de características de perigos; Operações de eliminação/disposição; Informações a serem fornecidas na notificação; Informações a serem fornecidas no documento relativo ao movimento; Arbitragem; Emendas à Convenção, Lista A e B. Destacamos que os dois primeiros anexos determinam o escopo da Convenção ao elencarem as categorias de resíduos a serem controlados e/ou que requerem tratamento especial (CB, 1989).

A Convenção de Basileia contempla a questão dos resíduos perigosos, definidos pelo conjunto de listas técnicas contidas nos Anexos I e III. Abrange também resíduos domésticos e cinzas de incineração, sob a designação de “outros resíduos”, constante do Anexo II (CB, 1989).

Observamos, nesse instrumento, uma série de disposições gerais que requereram aos membros o respeito aos princípios fundamentais da gestão ambientalmente racional dos resíduos. Elaborou-se também um conjunto de proibições no sentido da restrição do

movimento transfronteiriço de resíduos perigosos, como a sua não exportação para o continente Antártico, conforme a regra, para um país que não seja Estado-parte da Convenção de Basileia e nem tampouco para um Estado-parte que tenha proibido essa exportação (Artigo 4º). Ao incentivar os países a manterem os resíduos dentro de seus limites e tão próximos quanto possível da fonte de origem, as pressões internas devem proporcionar incentivos para a redução de resíduos e prevenção da poluição. Os Estados-parte são, de forma geral, proibidos de negociar resíduos com aqueles que não são parte da Convenção (CB, 1989). No mais, há comerciantes de resíduos que procuraram explorar o bom nome da reciclagem, justificando todas as exportações como deslocamento de resíduos para esse fim.

Os Estados-parte têm a possibilidade, no entanto, de participarem de acordos bilaterais ou multilaterais de gestão de resíduos perigosos com outras partes ou com países não partícipes, desde que tais acordos não desfavoreçam o meio ambiente em escala menor que a apresentada na Convenção de Basileia (Artigo 11º) (CB, 1989).

Em todos os casos nos quais o movimento transfronteiriço não é, a princípio, proibido, ele só poderá acontecer se forem respeitados os princípios da boa gestão ambiental e da não discriminação, e em conformidade com o sistema regulamentar estabelecido pela Convenção.

Os resíduos são definidos no âmbito da Convenção, ou seja, referem-se ao previsto na tipologia constante no Anexo I sobre Categorias de resíduos a serem controlados e ao que se adequar ao que conste no Anexo III sobre a Lista de características de perigos de resíduos, quais sejam, explosivos, inflamáveis, tóxicos ou corrosivos. A Convenção, porém, não cobre resíduos radioativos e os provenientes do funcionamento normal de navios.

Para a elaboração do sistema de regulação, a Convenção de Basileia precisou contar com o amplo compromisso por parte dos negociadores, que teriam de demonstrar conhecimento e vontade política para estabelecer o conceito do consentimento prévio informado no sentido de que, antes de uma exportação, as autoridades do Estado exportador têm de comunicá-la às autoridades dos Estados importadores e de trânsito, respectivamente, fornecendo informações detalhadas sobre o movimento pretendido de resíduos perigosos. O transporte só poderá prosseguir quando todos os Estados em causa derem seu consentimento por escrito (Artigos 6º e 7º) (CB, 1998).

O conceito de procedimento prévio também está presente na Convenção de Roterdã por meio do Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (PIC), adotado em 1998; no mais, é a pedra fundamental do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotado em 2000.

A Convenção de Basileia prevê a cooperação entre os Estados-parte, desde o intercâmbio de informações sobre questões relevantes para a implementação da Convenção até a prestação de assistência técnica, especialmente para os países em desenvolvimento (Artigos 10º e 13º). O Secretariado será o facilitador e o apoio para a prestação da cooperação, atuando como um mecanismo de compensação (Artigo 16º) (CB, 1989).

Além das determinações sobre a importação e exportação de resíduos acima mencionadas, estabeleceram-se requisitos rigorosos de notificação, autorização e acompanhamento para a circulação de resíduos nas fronteiras nacionais. É importante ressaltar que a Convenção institui uma proibição geral de exportação ou importação de resíduos entre as partes e os não participantes – com exceção prevista para os locais em que a regulação de resíduos se encontra sujeita a outro tratado que não a Convenção de Basileia. Os Estados Unidos, por exemplo, firmaram uma série de acordos para permitir o transporte de resíduos perigosos para países do acordo de Basileia (EPA, 2015).

O Conselho da OCDE também tem o seu próprio sistema de controle para o movimento transfronteiriço de materiais perigosos entre países-membros da organização. Dessa forma, os países da OCDE podem seguir negociando resíduos com países como os Estados Unidos, que não ratificaram a Convenção de Basileia, entre outras medidas (EPA, 2015).

Há um certo número de disposições versando a respeito de casos em que os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos tenham sido realizados de forma ilegal ou naqueles em que não possa ser concluído como previsto. Em tais circunstâncias, a Convenção atribui responsabilidade aos Estados envolvidos, impondo o dever de garantir a eliminação segura, seja por reimportação para o Estado gerador do resíduo ou por meio de outra alternativa ambientalmente saudável (Artigos 8º e 9º) (CB, 1989).

Finalmente, uma das características mais importantes da Convenção de Basileia se apresenta na disposição que propôs aos Estados a negociação de um protocolo sobre

responsabilidade e compensação por danos resultando do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos (Artigo 12º) (CB, 1989).

A Convenção de Basileia é o único acordo multilateral ambiental que possui um protocolo de responsabilidade e reparação em curso. O seu artigo 12º prevê que os Estados-parte devem cooperar para a adoção de um protocolo de regras e procedimentos adequados em matéria de responsabilidade e compensação por danos resultantes do movimento transfronteiriço e eliminação de resíduos, o qual foi adotado somente na 5ª Sessão da COP, em 10 de dezembro de 1999. O protocolo é composto de um preâmbulo, vinte e nove artigos técnico-científicos e políticos e dois anexos: Categorias de resíduos a serem controlados e Categorias de resíduos requerendo tratamento especial (UNEP, 2015).

Após a aprovação inicial da Convenção, alguns países menos desenvolvidos e as organizações ambientais argumentaram que as medidas não foram suficientes. Muitas nações e ONGs defenderam a proibição total da remessa de todos os resíduos perigosos para os países em desenvolvimento; estes últimos, em particular, acreditavam na necessidade de uma proibição completa, incluindo as exportações para a reciclagem. Essas preocupações acarretaram inúmeras proibições de comércio de resíduos regionais, incluindo a Convenção de Bamako, tratado regional para o continente Africano relacionado com o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos (VASCONCELOS, 2014).

A emenda de banimento, denominada de *Basel Ban*, foi adotada em 1995 (Artigo 17.5), após uma alteração na Convenção de Basileia. Ela proíbe a exportação de uma série de resíduos perigosos – principalmente de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – de países desenvolvidos para países em desenvolvimento. A emenda de banimento aplica-se à exportação de resíduos perigosos por qualquer motivo, incluindo a reciclagem (UNEP, 2015).

2.2 Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional - PIC (1998)

A Convenção de Roterdã baseou seus trabalhos na troca de informações sobre a distribuição e uso de produtos químicos e agrotóxicos entre o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Esse tratado estabeleceu obrigações legais para seus Estados-parte no

estabelecimento de um sistema de consentimento prévio informado para determinados produtos químicos ou agrotóxicos perigosos, objetos de comércio internacional. Em virtude do dramático crescimento na produção química e no comércio durante as últimas três décadas, intensificaram-se as preocupações quanto aos potenciais riscos provocados por essas substâncias, sobretudo diante do fato de que os países em desenvolvimento comumente não possuem infraestrutura adequada para monitorar a importação e uso de tais produtos.

Em resposta, o PNUMA e a FAO desenvolveram e promoveram programas de intercâmbio de informação voluntário, em meados da década de 1980. Inicialmente, a FAO lançou o Código Internacional de Conduta para a Distribuição e Uso de Pesticidas em 1985; posteriormente, em 1987, o PNUMA estabeleceu as Diretrizes de Londres sobre o Intercâmbio de Informação relativa a Produtos Químicos no Comércio Internacional. Em 1989, as duas organizações voluntariamente introduziram em conjunto o Procedimento de Consentimento Prévio Informado (PIC) para esses dois instrumentos, que, juntos, asseguraram aos governos o recebimento das informações necessárias para avaliação dos riscos de produtos químicos perigosos, a fim de tomarem decisões orientadas sobre as suas importações no futuro (UNEP, 2015).

A Convenção de Roterdã decorreu do Código Internacional de Conduta da FAO sobre a distribuição e uso de pesticidas, de 1985, e das Diretrizes de Londres, estabelecidas pelo PNUMA, em 1987, para o intercâmbio de informações no comércio internacional de substâncias químicas. A necessidade de regulamentar a exportação e importação de produtos químicos gerou a adoção da Convenção de Roterdã em 1998, com entrada em vigor em 2004 (UNEP, 2015).

O mandato de negociação para a futura Convenção PIC foi determinado pelos Conselhos da FAO (em 1994) e de Administração do PNUMA (em 1995), como objetivo de se estabelecer um instrumento internacional juridicamente vinculante, originado no Capítulo 19 da Agenda 21. As negociações foram realizadas numa série de sete sessões, iniciadas em 1996 e concluídas em 1998 (UNEP, 2015).

A Convenção de Roterdã conta com 154 Estados-parte. Não se tornou universal, no entanto, pois alguns países, como os Estados Unidos, assinaram a Convenção, mas não a ratificaram (UNEP, 2015), conforme observado na figura 3 (p. 90) referente ao estado das ratificações, aceites, aprovação e adesão dos países ao sistema de Roterdã.

O texto da Convenção PIC é composto por um preâmbulo, trinta artigos técnico-científicos e políticos e seis anexos: Informações necessárias para notificações feitas em conformidade com o Artigo 5º (notificação de adoção de ação regulamentadora final); Critérios para a inclusão de substâncias químicas proibidas ou severamente restritas no Anexo III; Substâncias químicas sujeitas ao procedimento de consentimento prévio informado; Informações e critérios para a inclusão de formulações de agrotóxicos severamente perigosos no Anexo III; Informações exigidas para as notificações de exportação, e Solução de Controvérsias (CR, 1998).

O consentimento prévio informado prevê, para possíveis Estados receptores de produtos químicos ou agrotóxicos, a oportunidade de determinar se desejam ou não importar os produtos químicos que são alvo do procedimento. Os Estados exportadores fornecem as informações necessárias sobre os produtos químicos e agrotóxicos perigosos, a fim de incentivar a utilização segura, como um estímulo para superar a reticência quanto à importação desses produtos. Objetivam também o controle da não exportação, em que o provável Estado receptor indica que não quer os produtos químicos informados. O sinal de anuência prévia se fundamenta na "responsabilidade compartilhada" entre o exportador e o importador quanto ao comércio e uso seguro de produtos químicos perigosos. Assim, está presente de maneira explícita no objetivo da Convenção a intenção de aperfeiçoamento da regulamentação internacional sobre o comércio de determinados produtos químicos e pesticidas perigosos, a fim de proteger a saúde humana e o ambiente e de promover a utilização ambientalmente racional dessas substâncias (Artigo 1º) (CR, 1998).

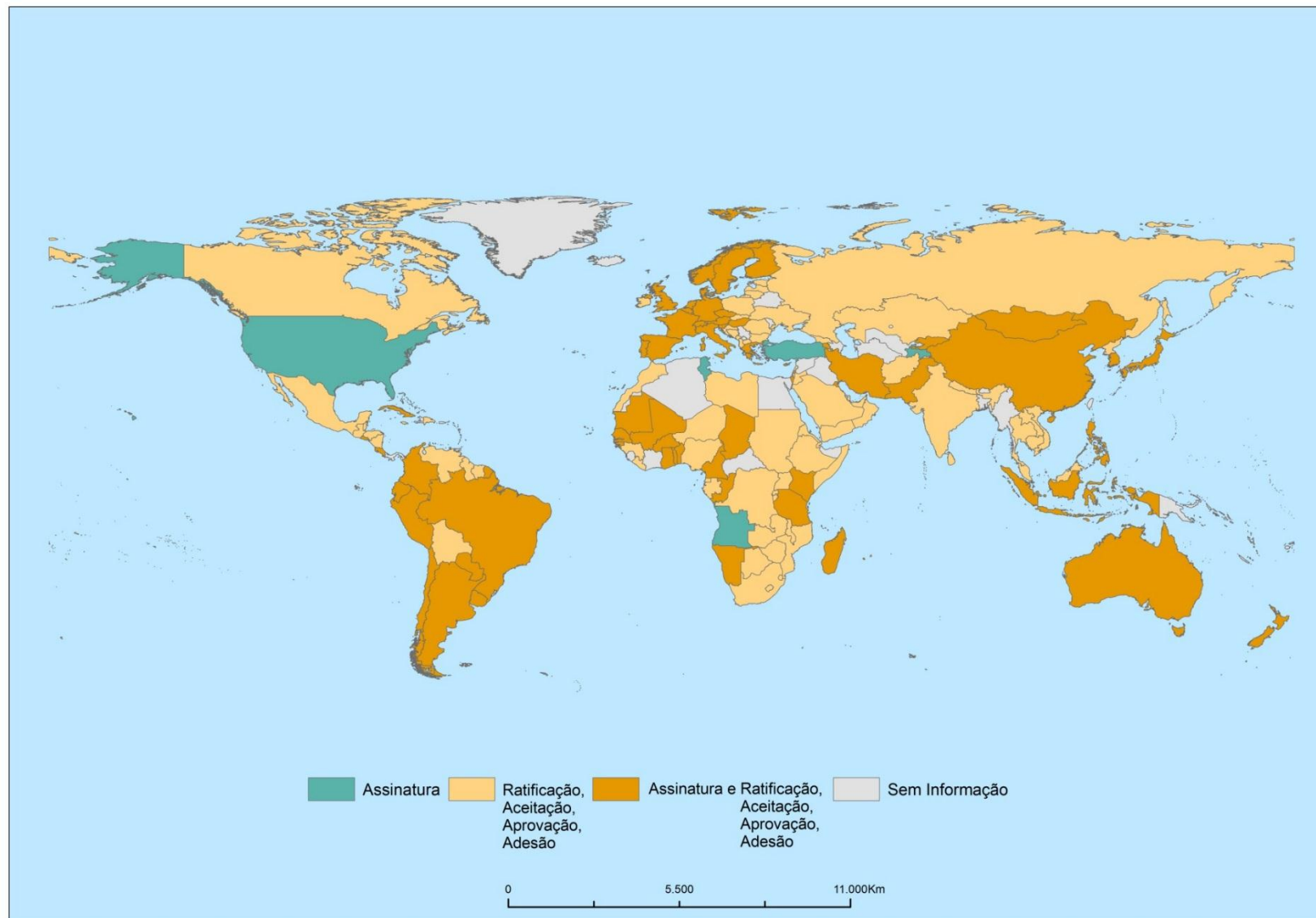


Figura 3 - Mapa das Ratificações, Aceitações, Aprovações e Adesões da Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas objeto de Comércio Internacional (PIC)

Uma das principais motivações políticas da Convenção de Roterdã foi reduzir a exportação, pelos Estados-parte, de produtos químicos industriais e agrotóxicos perigosos que se encontravam proibidos em seu próprio território, mas que poderiam ser encaminhados a outros países, desinformados sobre o perigo dessas substâncias ou que apresentassem a necessidade desses produtos.

Em suma, diante do que exposto, a Convenção de Roterdã regula a importação e a exportação de determinados produtos químicos e agrotóxicos perigosos. Baseia-se no princípio fundamental de Consentimento Prévio Informado (PIC), significando que, ao abrigo das suas normas, uma substância química nela relacionada somente poderá ser exportada com o consentimento prévio do importador. Estabelece ainda um procedimento para divulgar as decisões tomadas pelos países importadores, implementando, desse modo, o princípio do PIC no comércio internacional de produtos químicos. Contém disposições que solicitam informações detalhadas sobre os produtos químicos para que as decisões possam ser tomadas, uma vez que se disponibilizam dados sobre as propriedades e a incidência desses produtos, em especial, sobre a saúde humana e para o ambiente (VASCONCELOS, 2011).

A Convenção se aplica aos produtos químicos industriais proibidos ou severamente restringidos e às formulas de agrotóxico extremamente perigosas, restringidos por razões sanitárias ou ambientais por dois ou mais Estados-parte, os quais a COP decidiu submeter ao procedimento PIC. No momento, há um total de 47 produtos químicos referidos no Anexo III – 33 são agrotóxicos (incluindo quatro formulações de agrotóxico extremamente perigosas) e catorze produtos químicos industriais (UNEP, 2015).

O escopo da Convenção se aplica a substâncias químicas proibidas ou severamente restritas e a formulações de agrotóxicos severamente perigosos. No entanto, determinados produtos são excluídos do âmbito desse acordo, a saber: drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas; materiais radioativos; resíduos; armas químicas; produtos farmacêuticos, inclusive medicamentos para seres humanos e de uso veterinário; substâncias químicas usadas como aditivos em alimentos; alimentos; substâncias químicas em quantidades que provavelmente não afetem a saúde humana ou o meio ambiente, desde que sejam importadas para fins de pesquisa, análise ou por um indivíduo para uso pessoal em quantidades compatíveis para esse fim (Artigo 3º) (CR, 1998).

As partes devem designar uma autoridade nacional para assegurar a implementação do tratado em esfera nacional e regional. A Convenção estabelece uma COP que permite a sua implementação em âmbito internacional e produz avaliação quanto à sua implementação, incluindo a aprovação das emendas. Há também um órgão subsidiário denominado Comitê de Revisão Química (CRC), responsável pela análise e avaliação de produtos químicos para serem incluídos na lista PIC.

O regime de consentimento prévio informado na Convenção é aplicado de forma diferente para as substâncias listadas no anexo III e para aquelas que nele não se encontrem referidas, mas que estão sob proibição ou severa restrição em um Estado-parte exportador (CR, 1998).

Como já apontado anteriormente, todas as partes deverão explicitar se autorizam ou não a importação para o seu território os produtos químicos ou agrotóxicos perigosos enumerados na Convenção. Elas podem, no mais, consentir com a importação apenas mediante condições específicas. Decisões provisórias também são aceitas. Uma parte que não concorda com a importação de um produto químico, ou que apenas consente com condições predefinidas, deve garantir que a importação do produto químico de qualquer fonte e a produção nacional desse produto para uso doméstico sejam submetidos às mesmas condições.

A estrutura geral do regime de consentimento prévio informado para os produtos químicos incluídos no anexo III determina que um Estado-parte importador, ciente de que um produto químico se encontra listado no anexo III, deve comunicar a resposta relativa ao Secretariado para a futura importação do produto químico em questão (Artigo 10.2) (CR, 1998). A resposta pode vir na forma de decisão final no sentido do consentimento do Estado-parte para a importação da substância, da negativa da importação ou ainda de uma permissão sujeita a determinadas condições (Artigo 10.4) (CR, 1998).

Sempre que um Estado-parte importador decide por não autorizar a importação de uma substância listada no anexo III, a proibição ou as condições devem ser aplicáveis à importação do produto químico de todas as fontes, incluindo a produção do mercado nacional (Artigo 10.9) (CR, 1998).

As partes devem informar à Secretaria sobre qualquer ação regulatória adotada em relação a um ou mais produtos químicos ou agrotóxicos no seu território. Essa notificação deve incluir informações sobre as propriedades, identificação e utilização do produto

químico e sua ação reguladora. No caso da existência de duas notificações para a mesma substância química apresentadas por ao menos duas regiões diferentes, o Comitê irá rever as informações prestadas e, se necessário, recomendará que o produto químico em questão seja incluído na lista de substâncias sujeitas a esse acordo.

A Convenção leva em consideração o fato de que países em desenvolvimento ou com economias em transição têm uma maior limitação de recursos, permitindo que eles recorram a conhecimentos técnicos provenientes de qualquer fonte, caso desejem incluir um agrotóxico na lista. O Comitê, então, revê as informações fornecidas, podendo indicar que o produto passe a fazer parte da lista. Posteriormente, a Conferência das Partes avalia a recomendação do Comitê a fim de tomar a decisão final (Artigo 18.6) (CR,1998).

O Estado-parte exportador deve, naturalmente, respeitar as decisões dos outros membros quanto às autorizações do processo importador. O produto químico não pode ser exportado para o Estado-parte que não tenha comunicado uma resposta formal ou ao menos provisória a respeito. No entanto, há exceções, como, por exemplo, o caso em que a parte importadora proferiu consentimento explícito para a importação do produto químico em questão (Artigo 12.1) (CR, 1998). No mais, as partes exportadoras devem assistir as importadoras, a pedido, na obtenção de mais dados, de modo a reforçar as suas capacidades de gestão de produtos químicos durante o seu ciclo de vida (EU, 2015).

Qualquer produto químico exportado que se encontre proibido ou sob severas restrições diante da Convenção deve ser acompanhado de uma notificação de exportação; a parte importadora também deve acusar a recepção do produto químico. O regulamento estabelece os prazos e obrigações de acordo com o procedimento de notificação. O sistema exige que o exportador apresente informações, a cada ano, antes da primeira exportação de um produto químico. As notificações serão inscritas num registro centralizado (Artigo 13º) (CR, 1998).

A Convenção contém ainda disposições sobre as informações que devem acompanhar os produtos químicos, tais como requisitos de rotulagem. O objetivo é facilitar o intercâmbio de dados científicos, técnicos, econômicos e jurídicos sobre os produtos químicos no âmbito da Convenção, de forma a fornecer informações sobre ações de regulamentações nacionais nessa área (VASCONCELOS, 2011).

Países em desenvolvimento e economias em transição podem receber assistência técnica de partes mais avançadas no concernente à regulação química (Artigo 16º) (CR, 1998).

A Conferência das Partes elaborou disposições que regem os casos de não conformidade com a Convenção. No que diz respeito à resolução de litígios, as partes podem recorrer a um procedimento de arbitragem. A parte que não se configurar como organização de integração econômica regional pode também submeter a controvérsia à Corte Internacional de Justiça (Artigo 20º) (CR, 1998).

As sanções aplicáveis em caso de infração às disposições do presente regulamento são determinadas pelos Estados-membros, e devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas (EU, 1995).

A Convenção de Roterdã é um tratado multilateral ambiental modesto, que não prevê nenhum embargo/proibição de importação ou exportação de produtos químicos perigosos ou pesticidas. O Secretariado da Convenção é dividido entre o PNUMA e a FAO. Vale ressaltar novamente, em resumo, que as obrigações impostas pela Convenção sobre a importação e exportação consistem sobretudo na troca de informação sobre substâncias abrangidas no seu escopo, em que os Estados-parte devem fornecer consentimento prévio informado.

Por fim, observamos que o funcionamento da Convenção é complicado processualmente, por conta especialmente das disposições provisórias adotadas no momento da conclusão do tratado em 1998. Além do mais, o desenvolvimento da Convenção ocorreu sob uma linguagem vaga, suscetível a interpretações diversas. É importante frisar, também que algumas substâncias ainda não fazem parte da lista do Anexo III. Nesse sentido, uma das maiores controvérsias diz respeito à inclusão do amianto crisotila, que ainda não compõem o arcabouço da Convenção, apesar do conhecimento atestado sobre os seus riscos para a saúde humana e o meio ambiente.

2.3 Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes – POPs (2001)

A Convenção de Estocolmo é um acordo multilateral ambiental que tem como objetivo proteger a saúde humana e o meio ambiente dos poluentes orgânicos persistentes (POPs). Nela, há menção ao princípio da precaução, consagrado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) (Artigo 1º) (CE, 2001).

Os POPs são substâncias químicas que permanecem intactas no meio ambiente por longos períodos, sendo, assim, amplamente distribuídos geograficamente, com seu consequente acúmulo no tecido adiposo dos organismos vivos (bioacumulativa); são tóxicos para os seres humanos e os animais selvagens. Os POPs circulam globalmente, podendo causar danos por onde passam durante seu deslocamento. Na aplicação da Convenção, cabe aos governos o estabelecimento de medidas no sentido de eliminar ou reduzir a liberação de POPs no ambiente (VASCONCELOS, 2011).

Há relatos sobre a ocorrência de uma variedade de efeitos sobre a reprodução ou o sistema imunológico dos mamíferos marinhos, em associação com níveis elevados de POPs em seus tecidos, como, por exemplo, o desenvolvimento de genitália anormal nos ursos polares do Ártico. Verifica-se a presença de POPs no Ártico em patamares semelhantes ou mesmo superiores aos encontrados em áreas densamente industrializadas. Os povos indígenas do Ártico, que consomem peixes ou mamíferos marinhos em grande quantidade, são os mais expostos ao risco de efeitos adversos. O transporte a longa distância dos poluentes orgânicos persistentes, no âmbito de toda a biosfera global, faz com que a questão dos POPs seja uma de importância global.

Nos anos de 1950, a pesquisadora da área de substâncias químicas, Rachel Carson, propôs um artigo ao *Reader's Digest*, sobre a série de testes realizados com o Dicloro-Difenil-Tricloroetano, mais conhecido pela sigla DDT – e talvez o POP mais reconhecido – em localidade próxima à sua residência em Maryland, nos Estados Unidos. A publicação, no entanto, não foi aceita (BRASIL, 1991).

No início da década de 1960, Carson publicou o livro *Primavera Silenciosa* (*Silent Spring*, 1962), questionando o que identificou como uma confiança sem limites da humanidade no progresso tecnológico. A pesquisadora norte-americana descreveu como o DDT penetra na cadeia alimentar, acumulando-se nos tecidos graxos dos animais, inclusive do homem – detectado inclusive no leite humano –, com o risco de causar câncer e dano genético. A obra, escrita em pouco mais de quatro anos, contém inúmeros documentos científicos de diferentes fontes, comprovando as afirmações da autora de tal forma que desencadearam uma investigação a respeito no governo Kennedy (CARSON, 1962).

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes foi adotada em 22 de maio de 2001 e entrou em vigor em 17 de maio de 2004. O texto da Convenção POPs é composto por um preâmbulo, trinta artigos técnico-científicos e políticos e seis anexos:

POPs para ser eliminados; POPs com usos restritos (mas com a perspectiva de serem eliminados); POPs produzidos não intencionalmente; Os requisitos de informação e os critérios de seleção de novos POPs; Informações requeridas para o perfil de risco dos POPs, e Informações sobre considerações socioeconômicas (CE, 1998). Apesar de 179 Estados-partes terem assinado a Convenção, ela não se tornou universal porque houve países, como os Estados Unidos, Israel, Malásia, Itália e Iraque, que não a ratificaram (UNEP, 2015), conforme observado na figura 4 (p. 97), relativa ao estado das ratificações, aceites, aprovação e adesão dos país ao sistema de Estocolmo.

Inicialmente, a Convenção de Estocolmo centrou-se na eliminação ou redução de emissões de doze POPs, os chamados “doze sujos” (*dirty dozen*). Esse tratado estabelece um sistema para lidar com produtos químicos adicionais identificados como inaceitavelmente perigosos. Em última análise, a Convenção aponta o caminho para um futuro livre de POPs, com previsões perigosas que indicam a necessidade de se reformular a dependência da economia mundial em relação a produtos químicos tóxicos (ACPO, 2015).

O tema passou a compor a agenda global em 1995, quando o Conselho de Administração do PNUMA, na Decisão 18/32, propôs uma avaliação em escala mundial sobre POPs, com a descrição dos “doze sujos” a partir de três categorias: pesticidas, produtos químicos industriais e subprodutos não intencionais (UNEP, 2015).

Posteriormente, o Fórum Intergovernamental de Segurança Química (IFCS) e o Programa Internacional de Segurança Química (IPCS) prepararam uma avaliação dos doze piores poluentes orgânicos persistentes, conhecidos a partir de então como os “doze sujos”. Criou-se, então, um Comitê Intergovernamental de Negociação (INC), que se reuniu cinco vezes entre junho de 1998 e dezembro de 2000, para a elaboração do tratado – ocasião em que os delegados adotaram a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes na Conferência de Plenipotenciários, convocada para 22 de maio de 2001, em Estocolmo, na Suécia (VASCONCELLOS, 2011).

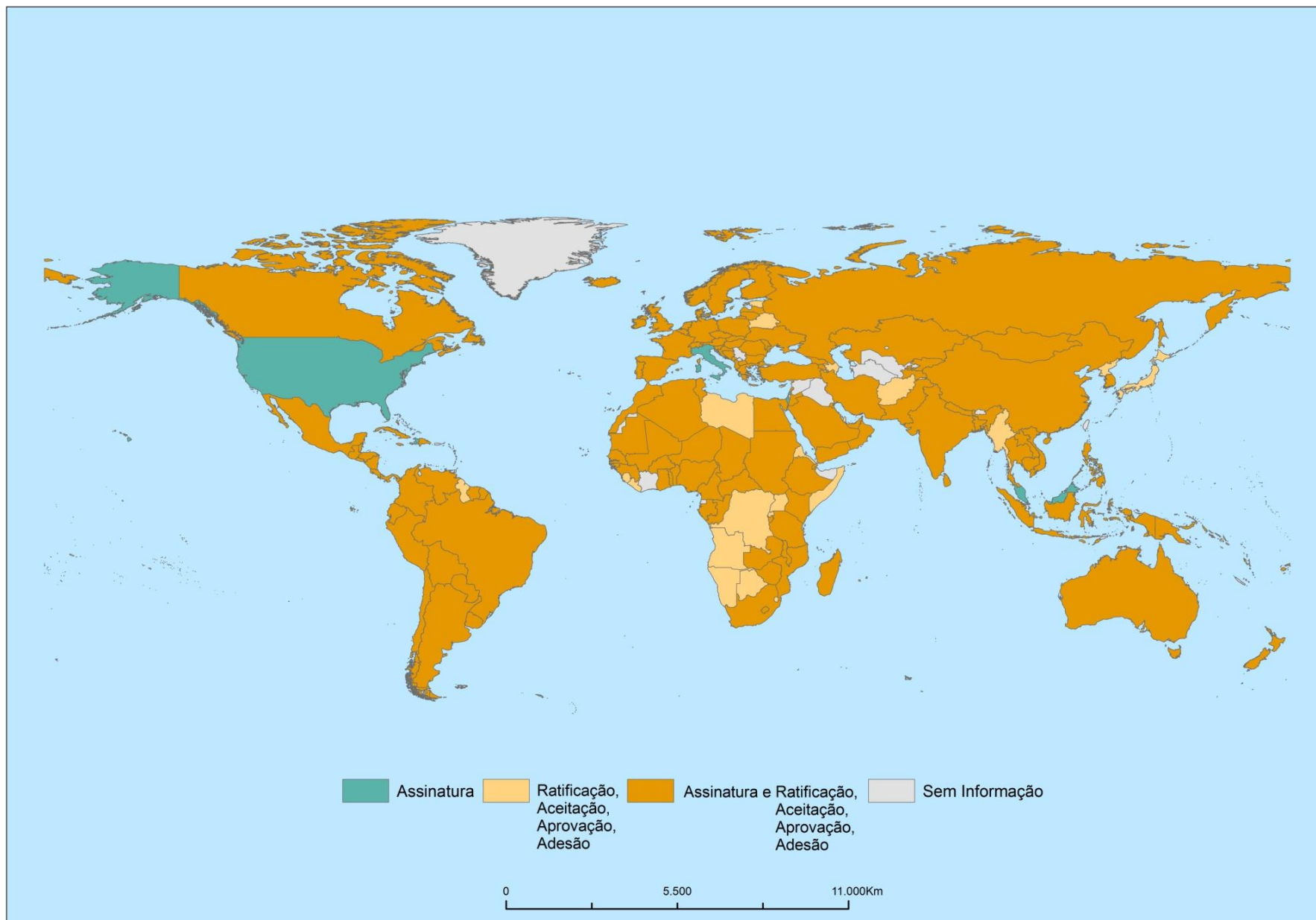


Figura 4 - Mapa das Ratificações, Aceitações, Aprovações e Adesões da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)

A Convenção de Estocolmo talvez seja melhor compreendida por meio de seus cinco objetivos essenciais: eliminar os POPs perigosos, iniciando-se com os “doze sujos”; apoiar a transição para a adoção de alternativas mais seguras; propor a listagem adicional de POPs para a ação proposta; limpar os estoques antigos e equipamentos que contenham POPs, e trabalhar em conjunto para um futuro livre de POPs (ACPO, 2015).

Atualmente, estão listadas na Convenção de Estocolmo 23 substâncias POPs. Inicialmente, foram listadas doze, como já exposto – número que foi ampliado em 2009, após decisão da 4ª Conferência das Partes pela inclusão de mais nove substâncias, e em 2011, com a incorporação do endossulfam. Na COP 6, em maio de 2013, adicionou-se também o hexabromociclododecano (UNEP, 2015).

A Convenção é administrada por um Secretariado, que opera em conjunto com as Secretarias das Convenções de Basileia e Roterdã – chamada de BRS. Seu texto previa a criação, na Primeira Conferência de Estocolmo das Partes (COP-1), em maio de 2005, em Punta del Este, Uruguai, de um Comitê de Revisão POP (POPROC), encarregado de rever nomeações para inscrição de POPs adicionais nos termos do acordo. A Convenção de Estocolmo também se baseia em outros grupos *ad hoc* subsidiários para auxílio em questões técnico-científicas, incluindo uma reunião de peritos sobre as Melhores Técnicas Disponíveis e Melhores Práticas Ambientais (BAT/BEP) (Artigos 19.6 e 20º) (CE, 2001).

Tanto a Convenção de Estocolmo quanto o Protocolo CLRTAP sobre POPs preveem concessões para novos produtos químicos a serem qualificados como POPs. Esse subsídio é descrito no Artigo 8º e no Anexo D da Convenção de Estocolmo e exige que as partes apresentem propostas de novos POPs de acordo com um conjunto de rigorosos critérios de seleção (CE, 2015).

A fim de integrar alguns dos aspectos da Convenção de Basileia, o artigo 6º da Convenção de Estocolmo descreve os requisitos para a cooperação entre os dois órgãos dirigentes. Ao assimilar e ratificar diversos instrumentos globais para lidar com resíduos perigosos e POPs, líderes regionais e nacionais podem estabelecer controles legais e institucionais eficazes para tais produtos (VASCONCELOS, 2011).

As partes da Convenção concordaram com um processo pelo qual os compostos tóxicos persistentes podem ser revistos e adicionados ao acordo, se cumprirem determinados critérios para a persistência e ameaça transfronteiriça. O primeiro conjunto de novos

produtos químicos a ser adicionado foram acordados em uma conferência em Genebra, em 8 de maio de 2009 (UNEP, 2015).

Os elementos-chave da Convenção incluem a exigência no sentido de os países desenvolvidos fornecerem novos e adicionais recursos financeiros e medidas para eliminar a produção e utilização de POPs produzidos deliberadamente; eliminarem os POPs produzidos involuntariamente quando possível, e administrarem resíduos de POPs de forma ambientalmente correta (Artigo 14º). O princípio da precaução é aplicado na Convenção de Estocolmo como um todo, com referências específicas no preâmbulo sobre o seu objetivo e quanto à implementação de medidas de identificação de novos POPs (Artigos 1º, 8º e Anexo C) (CE, 2001).

Uma das grandes novidades apresentadas no âmbito desse tratado foi a inclusão de um mecanismo financeiro interino sob a responsabilidade do GEF; assim sendo, as opções até então propostas foram gradativamente eliminadas, restando somente o GEF (Artigo 14º) (CE, 2001).

Quando da adoção da Convenção, houve a provisão de um procedimento de identificação de POPs adicionais, assim como o estabelecimento de critérios para tal procedimento. Na primeira reunião da Conferência das Partes (COP1), realizada em Punta del Este, Uruguai, em 2005, o POPROC foi criado com a finalidade de analisar candidatos adicionais nomeados para listagem no âmbito da Convenção (Anexo D) (CE, 2001).

A Convenção estabelece um Comitê de Revisão dos Poluentes Orgânicos Persistentes, composto por 31 especialistas nomeados pelos cinco grupos regionais das Nações Unidas. O Comitê determina, primeiramente, se a substância cumpre os critérios de seleção POP detalhadas no Anexo D da Convenção, relativo à sua persistência, bioacumulação, potencial de transporte de longo alcance ambiental e toxicidade. Se uma substância preenche esses requisitos, o Comitê, em seguida, elabora um perfil de risco de acordo com o Anexo E para avaliar se a substância é suscetível de causar risco à saúde humana e/ou efeitos no meio ambiente, justificando, portanto, uma ação global. Se esta for considerada aceitável, o Comitê desenvolve uma avaliação da gestão de risco, de acordo com o anexo F, refletindo as considerações socioeconômicas associadas às possíveis medidas de controle. Com base nesse parecer, ele decide pela recomendação à COP de inclusão da substância em um ou mais anexos da Convenção (Artigo 19.6) (CE, 2001).

O sucesso da Convenção de Estocolmo POPs criou um impulso considerável em âmbito mundial para a proteção do ambiente contra produtos químicos perigosos. Essa mudança tem ocasionado visíveis benefícios até o momento, sobretudo a partir da constituição de um Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos.

2.4 Conclusão: a importância dos tratados firmados no âmbito do Regime Internacional de Controle de Substâncias e Resíduos Químicos

A comunidade internacional, ao longo dos últimos trinta anos, tem negociado acordos multilaterais ambientais na área de substâncias e resíduos químicos, principalmente diante das consequências do desenvolvimento industrial e dos padrões de consumo da sociedade atual. Esses acordos buscaram solucionar problemas de impacto global causados por substâncias ou resíduos químicos.

Os tratados multilaterais ambientais podem ser agrupados conforme o seu foco e abordagem. Os acordos da área de substâncias e resíduos químicos nos acarretam diversas consequências externamente identificáveis, como as mudanças na distribuição de bem-estar econômico entre os diferentes segmentos da sociedade; efeitos sobre outras políticas governamentais (políticas setoriais); impactos ambientais sobre bens ambientais não regulamentados; melhoria dos processos industriais; impactos nas condições de saúde das populações (humana e silvestres), e resultados de curto prazo na tomada de decisão por parte dos gestores em esfera nacional e internacional.

Este capítulo se dedicou à exposição do atual cenário internacional concernente à questão das substâncias e resíduos químicos. A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio se constitui como parte desse grupo de instrumentos legalmente vinculantes com o objetivo de estabelecer regras e procedimentos internacionais na governança internacional da área temática.

Cada uma das três convenções ambientais globais de químicos apresentadas aborda as inter-relações dos seres humanos, animais, plantas, solo, ar e água. A poluição do meio ambiente em âmbito global decorrente de sistemas complexos de desenvolvimento e regulação jurídica e política. Somente uma execução conjunta das convenções ambientais químicas irá assegurar que, como o decorrer assim com o desestímulo à ocorrência de ações contrárias no que ficou estabelecido por essas tratativas. No contexto das negociações atuais na esfera do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos é importante a

criação e desenvolvimento de mecanismos de sinergias entre os três acordos aqui expostos, acrescidos da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

O desafio da implementação sinérgica e efetiva das convenções químicas está longe de ser simplesmente uma questão política. A urgência crescente acarretada pela carga química corporal em humanos e animais selvagens nos obrigam a apoiar as iniciativas destinadas ao aperfeiçoamento da gestão dos produtos químicos, com o objetivo de reduzir a carga química global. A contaminação química do ambiente não respeita fronteiras territoriais. Assim sendo, os países não são capazes de apresentarem uma resposta eficaz por conta própria e unilateral.

A implementação coordenada de acordos ambientais multilaterais referentes às substâncias e resíduos químicos pode proporcionar oportunidades reais para o gerenciamento do ciclo de vida completo dos produtos químicos em patamar nacional, regional e internacional. Há oportunidades para a coordenação e harmonização em matéria de política, gestão da informação, habilidades técnicas, capacitação e treinamento, bem como de legislação. A sinergia entre os acordos ambientais multilaterais químicos é uma forma de construir cenários internacionais e regionais eficazes para minimizar e prevenir os impactos de produtos químicos tóxicos e resíduos perigosos.

Capítulo 3 - O ciclo de vida do mercúrio

O mercúrio é um elemento químico natural, com número atômico 80. É representado pelo símbolo Hg, original da palavra grega *hydrargyrum* (grafia latina), que significa prata líquida. Na sua forma pura, o mercúrio é um metal prateado branco líquido à temperatura e pressão padrão. Em diferentes contextos, o mercúrio puro é denominado mercúrio, mercúrio metálico ou mercúrio líquido (NASCIMENTO E CHASIN, 2001).

O mercúrio pode ser elementar ou metálico, formando compostos orgânicos e inorgânicos; é liberado no ar, na água e no solo por ações antropogênicas. Considerado um dos elementos mais perigosos para a saúde e o meio ambiente, trata-se de um poluente global de efeito negativo. O mercúrio é bioacumulado e biomagnificado no organismo de inúmeros seres vivos, especialmente os mamíferos e peixes. Os seres humanos são expostos a ela por diferentes maneiras – consumo de alimentos, contaminação pelo ambiente (vapores, emissões e liberações nos compartimentos ambientais, áreas contraminadas), medicamentos (vacinas, amálgama dentário) (UNEP, 2002).

Este capítulo apresenta o ciclo de vida do mercúrio com base nas duas versões da Avaliação Global do Mercúrio, realizada pelo PNUMA em 2002 e 2013, que expõe o conhecimento necessário sobre o elemento pelo levantamento de informações decorrentes tanto de publicações quanto do desenvolvimento técnico-científico. Recorreremos também aos dois perfis sobre o mercúrio produzidos pela Agência Americana para o Registro de Substâncias Tóxicas e Doenças (ATSDR) em 1999 e pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil (MMA) em 2011.

O mercúrio é um elemento persistente e que se acumula na atmosfera; possui um ciclo de vida global que afeta todas as regiões do planeta. Amplamente utilizado em escala mundial em produtos, processos e na mineração, a exposição ao mercúrio produz efeitos graves para a saúde e o meio ambiente, com impactos em diversos setores comerciais, como a pesca e a indústria (UNEP, 2002; 2013b).

A proposta deste capítulo é contextualizar a presença de mercúrio na natureza e a gravidade dos efeitos causados por sua contaminação, de modo a suprir a lacuna de conhecimento e compreensão sobre o ciclo de vida do mercúrio pela apresentação do seu histórico, características do elemento e sua ampla utilização em processos mineradores e

industriais. A percepção mais detalhada sobre o comportamento do elemento no meio ambiente e na saúde dos seres humanos e animais se mostra essencial para evidenciar os impactos causados pelo mercúrio.

3.1 Histórico da utilização do mercúrio

O mercúrio era conhecido por várias civilizações da antiguidade, como os gregos, romanos, chineses, assírios, egípcios e hindus – cada civilização com suas próprias histórias a respeito. Sua utilização ocorria em diferentes contextos – de medicamentos a talismã. O símbolo químico do mercúrio (Hg) deriva da palavra grega *hydrargyrum*, em grafia latinizada, que significa prata líquida. Seu nome, em homenagem ao deus romano, é uma referência à característica fluida do elemento, que lhe confere mobilidade e fácil transporte no ambiente – velocidade e mobilidade são características de Mercúrio, o mensageiro dos deuses conforme a mitologia romana, que empresta seu nome também ao planeta mais próximo do sol. Não ao acaso, o símbolo que designa o planeta foi apropriado pelos alquimistas para identificar o elemento mercúrio, antes que ele recebesse a sua notação química moderna (NASCIMENTO et al., 2006; LANE, 2012).

Havia o conhecimento a respeito da toxicidade do elemento já em tempos passados. A mineração do elemento se constitui como primeiro contexto em que o mercúrio foi associado a doenças humanas – os sintomas iniciais da contaminação consistiam em tremores, progredindo para demência mental grave. Os primeiros relatos registrados de experimentação animal relativamente à toxicidade do mercúrio provêm do iraniano Rhazes, no século IX, e de Avicena, no século XI, os quais tiveram o discernimento de recomendar o uso de mercúrio apenas como remédio de aplicação externa – pomadas à base do elemento eram aplicadas pelos árabes no tratamento de doenças de pele (NORN, 2008).

A maior fonte natural de mercúrio é o minério cinábrio, com os mais expressivos depósitos localizados na Espanha e Itália. Esse mineral avermelhado contendo mercúrio e enxofre tem sido utilizado como pigmento desde os tempos pré-históricos. Ele data de 500 a.C., identificado em um sítio arqueológico no Peru; na Itália, encontraram-se crânios pintados com cinábrio, datados de 5.000 a.C.. Outro exemplo histórico da utilização de mercúrio foi encontrado num copo cerimonial em uma tumba egípcia do século XV a.C. (LANGESCHEIDT, 1986).

Os romanos mineravam mercúrio na Espanha, com mão de obra composta por prisioneiros e trabalho escravo. Eles recorriam ao mercúrio como pigmento – pinturas contendo mercúrio foram encontradas em casas romanas enterradas pela cinza vulcânica do Monte Vesúvio em 79 a.C. –, prática comum ainda na era moderna. Mais recentemente, no entanto, o mercúrio passou a ser aplicado como um fungicida para a eliminação de fungos em plantações, e não mais por suas propriedades cromáticas. O amálgama de ouro foi amplamente utilizado em douramento, acarretando inúmeras vítimas entre os mineradores. Estima-se que, durante a construção da Catedral de São Isaac, em São Petersburgo, Rússia, sessenta homens morreram por conta do douramento da cúpula principal (LANE, 2012).

As minas de mercúrio romanas funcionavam também como instituições penais para criminosos, escravos e outros indesejáveis. Os guardas estavam entre os primeiros a reconhecer a existência de uma grande probabilidade de envenenamento dos prisioneiros, o que eliminaria a necessidade de execuções formais. O mercúrio é basicamente uma neurotoxina, causando tremores, mudanças extremas de humor e, eventualmente, perda da audição e visão. Determinadas formas de envenenamento por mercúrio também causam danos ao fígado e aos rins. O tempo de vida de um trabalhador nas minas era tragicamente breve em decorrência dos danos à saúde (NRIAGU, 1979; ACPO, 2015).

A noção dos quatro elementos (terra, ar, água e fogo) foi introduzida principalmente por Empédocles e Aristóteles no século IV a.C.. Na antiga arte da alquimia, mercúrio, enxofre e sal eram as três substâncias principais do elemento terra. Aristóteles recebe o crédito pelo registro mais antigo de estudo sobre o mercúrio, no século IV a.C., em que o elemento surge sob a referência de "prata fluida". Esse texto acadêmico refletiu a crença dos alquimistas da época segundo a qual o mercúrio estava presente na composição de todos os metais. Os alquimistas supunham que ouro, prata, cobre, estanho, chumbo e ferro se constituíam como misturas de mercúrio com outras substâncias. Apesar de os alquimistas em diferentes culturas e épocas possuírem crenças diversas, um dos temas centrais para a alquimia europeia era a percepção de que a combinação correta de mercúrio e outros ingredientes possibilitaria o enriquecimento com a transformação desses metais em ouro (LANE, 2012).

O imperador romano Diocleciano (245-313 d.C.) emitiu um édito no final do século III d.C. determinando a destruição de todas as obras escritas referentes à alquimia. Ele temia que o ouro criado artificialmente pudesse rebaixar o valor da moeda romana de modo a

permitir aos alquimistas o acúmulo de enormes fortunas, com as quais eles então poderiam subornar funcionários e adquirir maior poder (LANE, 2012).

A linha demarcatória entre a alquimia e a medicina nem sempre foi clara. No século II d.C., na China, o estudo do mercúrio se concentrava na busca por um elixir da vida que conferisse longevidade ou imortalidade. Na Índia e na China, ele foi usado como afrodisíaco e para a terapia médica por volta de 500 a.C.. Há relatos de que as mulheres chinesas consumiam mercúrio como contraceptivo há 4.000 anos. O cinábrio ainda é usado como sedativo na medicina tradicional chinesa (LANE, 2012).

O proeminente alquimista chinês Ko Hung, no século IV d.C., acreditava que o homem é o que ele come; assim, pela ingestão de ouro, seria possível alcançar a perfeição, uma vez que esse metal era considerado como o mais perfeito dos elementos. No entanto, diante do seu raciocínio de que um verdadeiro crente também poderia ser suscetível à pobreza, defendeu a necessidade de se encontrar um substituto para o metal precioso – acreditava ser possível fabricar ouro a partir do cinábrio. Este possuía ainda outras aplicações, de acordo com Ko Hung: quando espalhado sobre os pés, possibilitava que uma pessoa caminhasse sobre a água; acima da porta de entrada, ele afastava os ladrões; a sua combinação com suco de framboesa permitia que homens idosos gerassem filhos. Um dos efeitos nocivos de tais crenças está no relato de que o primeiro imperador da China unificada, Qin Shi Huang, morreu por ingestão de pílulas de mercúrio, destinadas a dar-lhe a vida eterna (LIU, 2008).

Antes da invenção dos antibióticos, doenças sexualmente transmissíveis podiam ser fatais. Há estudiosos que apontam a sífilis como o problema médico mais crítico da primeira metade do século XVI. Um maior número de obras impressas sobre a doença foi publicado no final do século XV, quando era conhecida por nomes como *gallicius morbus*, a “doença Francesa” e *lues venera*. Na busca por uma cura, tornou-se quase inevitável que diversas formas de mercúrio fossem testadas para descobrir um tratamento que pudesse beneficiar os pacientes. Mesmo sem a evidência precisa de que o mercúrio de fato curava a sífilis – houve casos em que a doença desapareceu espontaneamente –, ele seguiu como terapia até o início do século XX, quando surgiu a penicilina na década de 1940. A partir de então, novos agentes eficazes assumiram o tratamento de doenças antes medicadas com mercuriais (QUETEL, 1992).

No ano 1000, o elemento já era aplicado para a extração do ouro por amalgamação. Nesse processo, o mercúrio circunda o ouro, formando bolinhas brilhantes que, a seguir, são queimadas pelos trabalhadores. Ao evaporar, o mercúrio purifica o ouro. Nesse processo, ainda corrente em operações de mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM), há a exposição de milhões de trabalhadores ao risco do mercúrio e a produção de emissões atmosféricas e liberações de mercúrio no meio ambiente (LANE, 2012).

Observa-se a presença do mercúrio em várias pesquisas científicas, com reconhecidos resultados como a invenção do barômetro por Torricelli, em 1643, e a criação do termômetro de mercúrio de Fahrenheit, em 1720. A mais relevante contribuição do elemento para o avanço da ciência, contudo, foi a descoberta do oxigênio por Joseph Priestley no final do século XVIII, a partir da observação do gás gerado com o aquecimento do óxido de mercúrio; posteriormente, Lavoisier reconheceu que a combustão envolve oxidação. Esses experimentos acarretaram uma nova compreensão da respiração, configurando-se, no mais, como a base da química moderna (NORN, 2008).

As novas tecnologias que surgiram durante a Revolução Industrial aumentaram a demanda por mercúrio. Em 1799, o fulminato de mercúrio foi utilizado de forma inédita como detonador de explosivos. Em 1835, produziu-se pela primeira vez o cloreto de polivinila (PVC), num processo de fabricação que originalmente aplicava o mercúrio como catalisador. Em 1891, a lâmpada incandescente de Thomas Edison continha o elemento – até hoje as lâmpadas fluorescentes compactas utilizam o seu vapor. Em 1894, H.Y. Castner descobriu que o mercúrio pode ser utilizado no processo de cloro-álcalis para a produção de cloro e soda cáustica. E, durante a Segunda Guerra Mundial, a bateria Ruben-Mallory – bateria de célula seca de mercúrio - foi inventada e amplamente utilizada (ACPO, 2015).

Em 1810, dois navios britânicos, HMS Triumph e HMS Phipps, salvaram uma grande carga de mercúrio elementar de um navio espanhol naufragado perto de Cádiz, na Espanha. As bexigas repletas de mercúrio se romperam, e o elemento se espalhou pelos navios em forma líquida e gasosa, causando nos marinheiros inúmeros comprometimentos neurológicos: tremor, paralisia e salivação excessiva, bem como perda dentária, problemas de pele e problemas pulmonares. O cirurgião do Triumph, Henry Plowman, concluiu que as doenças eram decorrentes da inalação dos vapores de mercúrio (DOHERTY, 2004).

Há o registro de um estudo científico precoce de intoxicação por mercúrio realizado entre 1923 e 1926 pelo químico inorgânico alemão Alfred Stock, que se envenenou, em

conjunto com os seus colegas, ao inalar o vapor lançado pelas bombas dos equipamentos de difusão de laboratório que continham mercúrio; eles se intoxicaram também pelo mercúrio acidentalmente derramado, que permaneceu em rachaduras no revestimento do piso. Stock publicou uma série de artigos sobre o envenenamento pela substância; fundou um comitê em Berlim para estudar casos de possíveis envenenamentos pelo metal, levando à introdução do termo micromercurialismo na toxicologia (SWIDERSKI, 2008).

Na década de 1960, a produção de aparatos elétricos, soda cáustica e cloro foi responsável por mais de 50% das utilizações de mercúrio. A soda cáustica se associa amplamente à indústria de celulose no branqueamento do papel. Com exceção de fábricas na China, a produção de cloro e álcalis passou a aplicar métodos que não utilizam mais o mercúrio. No entanto, essa indústria ainda é responsável por 1% do total de emissões de mercúrio na atmosfera, com uma contribuição potencialmente maior para a contaminação da água e do solo (NORN, 2008).

Antes de 1850, a oferta mundial de mercúrio era garantida predominantemente por três minas, localizadas em Almadén, na Espanha; Idria, na Eslovênia, e Santa Barbara, no Peru. Entre 1850 e 1960, esta última cessou a produção e a extração de mercúrio, que, no entanto, passou para outras duas regiões: Monte Amiata, na Itália, e em toda a extensão da Califórnia, nos EUA, coincidindo com a corrida do ouro. Desde 1960, outras minas foram abertas na China, Cazaquistão, Argélia, México e no estado norte-americano de Nevada. A mais recente é a mina de Khaidarkan, no Quirguistão (UNEP, 2002).

Estima-se que, ao longo dos últimos quatro mil anos, o uso histórico e continuado de mercúrio lançou 350.000 toneladas do metal desde as profundezas da terra até o ar, principalmente na água, meio em que a toxicidade se torna problemática para a saúde humana e a biosfera terrestre (ACPO, 2015).

3.2 Chapeleiros malucos

A indústria de chapéu de feltro surgiu em meados do século XVII na França, estabelecendo-se na Inglaterra por volta de 1830. Uma história corrente na indústria de chapéus relata como o mercúrio chegou a ser usado no processo. Na Turquia, utilizava-se o pelo de camelo como matéria prima; descobriu-se que era possível acelerar o processo de feltragem umedecendo-se as fibras com urina de camelo. Há registros de que, na França, os

operários usaram a própria urina, sendo que a produzida por um trabalhador em particular parecia ser mais eficiente na produção de um feltro superior. Descobriu-se que ele estava em tratamento para a sífilis a partir de um composto de mercúrio; ocorreu, assim, a associação do mercúrio às fibras do pelo para a obtenção de feltro de melhor qualidade (SHRADER & HOBBS, 1983).

Vale destacar que, por conta da evidência de tais efeitos colaterais, há, na obra de Lewis Carroll, a referência ao chapeleiro maluco em “Alice no País das Maravilhas”, cuja loucura (*Mad Hatter disease*) provavelmente decorria do uso de soluções de nitrato de mercúrio na limpeza dos chapéus de feltro e no processamento de peles de castor, conforme tendência da época (WALDRON, 1983).

Eventualmente, a aplicação de soluções de nitrato de mercúrio passou a ser ampla na manufatura de feltro, e a intoxicação por mercúrio tornou-se endêmica nesse setor industrial. A cidade de Danbury, no estado norte-americano de Connecticut, um importante centro da indústria chapeleira dos EUA até os chapéus masculinos saírem de moda na década de 1960, testemunhou o desenvolvimento de doença relacionada à loucura, mais conhecida como *os tremores de Danbury*. Os trabalhadores da indústria frequentemente sofriam de sintomas neurológicos, como irritabilidade, timidez, depressão, tremores e fala arrastada (BIGHAM et al., 2005).

3.3 O elemento químico

O mercúrio se encontra naturalmente no meio ambiente sob um grande número de formas. Ele é um elemento constitutivo da terra, assim como o chumbo e o cádmio. Considerado um metal pesado, ele pertence ao grupo 12 da tabela periódica. É um elemento químico, de símbolo Hg e número atômico 80; caracteriza-se por ser pesado e prateado, sendo o único elemento metálico líquido em condições normais de temperatura e pressão. Vale destacar que o único elemento líquido sob essas condições é o bromo; o célio, o gálio e o rubídio derretem apenas sob temperaturas acima da condição ambiente (UNEP, 2002).

As três formas sob as quais o mercúrio pode ser encontrado na natureza são: o mercúrio metálico – também conhecido como mercúrio elementar –; o mercúrio inorgânico e o orgânico. O primeiro é um metal prateado e brilhante, em estado líquido na temperatura ambiente, quando na sua forma elementar e pura, sem a combinação com outros elementos.

Trata-se do metal líquido aplicado em termômetros e alguns interruptores elétricos. Ao evaporar, forma os vapores de mercúrio, que são incolores e inodoros em temperatura ambiente. As emissões de mercúrio metálico aumentam de acordo com a elevação da temperatura – quem inalou tais vapores relatou um gosto metálico na boca (ATSDR, 1999).

O mercúrio combinado com o carbono produz compostos denominados de orgânicos ou de mercúrio organomercurial, e há um grande número deles no ambiente, sendo que o mais comum é o metilmercúrio. No passado, um composto de mercúrio orgânico chamado fenilmercúrio era usado em certos produtos comerciais; atualmente, o dimetilmercúrio é aplicado em pequenas quantidades como um padrão de referência para determinados testes químicos (ATSDR, 1999).

O mercúrio inorgânico depositado no ambiente pode ser convertido em metilmercúrio pelo processo de biometilação realizado por bactérias. É incorporado a quase todas as espécies aquáticas via cadeia alimentar – incluindo o plâncton, peixes herbívoros e carnívoros –, na qual ocorre o fenômeno da biomagnificação, que pode apresentar níveis mais elevados de acordo com sua maior concentração na cadeia trófica. Desse modo, no âmbito da biota, o mercúrio se encontra mais frequentemente nos tecidos musculares de peixes carnívoros e nas populações humanas que têm no pescado sua fonte proteica principal (ATSDR, 1999).

Os compostos inorgânicos de mercúrio ocorrem combinados com outros elementos, tais como: cloro, enxofre ou oxigênio, e são chamados também de sais de mercúrio. A maioria dos compostos de mercúrio inorgânicos têm a forma de pós ou cristais brancos. A exceção é o sulfeto de mercúrio, conhecido como cinábrio, que é vermelho, tornando-se preto após a exposição à luz (ATSDR, 1999).

Em diferentes formatos, o mercúrio é encontrado em todo o mundo, sendo que seu minério mais comum é o cinábrio. É usado em termômetros, barômetros, manômetros, esfigmomanômetros, válvulas de boia, disjuntores de mercúrio, relés de mercúrio, lâmpadas fluorescentes e outros dispositivos, apesar de as preocupações sobre a toxicidade do elemento terem eliminado a sua utilização em diversos contextos (ATSDR, 1999).

O mercúrio ainda aparece, no entanto, em pesquisas científicas e na constituição de amálgama dentário destinado à restauração odontológica em diversos países. Nas lâmpadas

fluorescentes, a corrente elétrica, por meio do vapor de mercúrio, produz luz ultravioleta de onda curta, permitindo que fósforo no tubo se torne fluorescente (UNEP, 2002).

Os principais processos envolvidos na ciclagem do mercúrio na biosfera incluem a sua emissão na atmosfera por fontes antrópicas e naturais, como a evaporação em solos e superfícies oceânicas (ATSDR, 1999).

3.4 Mercúrio Elementar

O mercúrio metálico líquido inorgânico também é chamado de *quicksilver* e pode se apresentar sob três estados diferentes, com características toxicológicas bastante diversas entre si, conforme seu estado de oxidação: metálico ou elementar (Hg⁰); estado mercurioso ou catiônico monovalente (Hg⁺), e mercúrico ou catiônico bivalente (Hg²⁺) (ATSDR, 1999).

Os sintomas e sinais clássicos apontados pelos pacientes contaminados pelo mercúrio se relacionam à ação tóxica do elemento no sistema nervoso central, associando-se normalmente à exposição ao mercúrio elementar e aos compostos de mercúrio orgânicos; o rim é o órgão mais criticamente afetado pelas formas inorgânicas monovalente e bivalente.

Os mecanismos de ação tóxica no sistema nervoso central e periférico têm sido estudados de maneira diferenciada, dependendo da configuração do mercúrio em causa. Nesse sentido, há um número significativamente maior de trabalhos sobre a toxicodinâmica no sistema nervoso central e sistema nervoso periférico dos compostos de mercúrio orgânico – metil e etilmercúrio, por exemplo – do que pesquisas referentes ao mercúrio inorgânico. Essa discrepância se deve aos desastres ambientais ocorridos em Minamata e Niiagata, no Japão, nas décadas de 1950 e 1960, e à contaminação de sementes no Iraque, no início dos anos setenta, episódios nos quais centenas de pessoas sofreram intoxicação por metilmercúrio no Japão, e etilmercúrio, metilmercúrio e fenilmercúrio no Iraque. São desastres que apresentaram quadros bastante graves, com o surgimento de uma geração de crianças com deficiências nos sistemas nervoso central e periférico (ATSDR, 1999).

O mercúrio metálico se encontra, essencialmente, apenas no ambiente ocupacional, no qual os trabalhadores sofrem exposição à intoxicação crônica por via inalatória e, eventualmente, aguda, quando de vazamentos acidentais de tubos com alta pressão. No

entanto, ele pode ser ingerido principalmente por crianças, pelo contato manual com o conteúdo de instrumentos de medida quebrados, como termômetros ou barômetros. Injeções acidentais, terapêuticas, ou em tentativas de homicídio ou suicídio, são possíveis também, envolvendo as vias subcutânea, intramuscular, endovenosa e intra-arterial – esta última se relaciona a acidentes com barômetros utilizados, até pouco tempo atrás, para a medida de pressão arterial central durante cirurgias cardíacas e neurocirurgias (ATSDR, 1999).

O mercúrio inorgânico é mal absorvido por ingestão e contato diretos com a pele. Estudos em animais indicam que menos de 0,01% do mercúrio ingerido é absorvido pelo trato gastrintestinal. Os casos de intoxicação por ingestão acidental, tentativa de suicídio e por injeção intravenosa não parecem resultar em intoxicação sistêmica, embora ainda possam provocar danos por bloqueio dos vasos sanguíneos, tanto no local da injeção quanto nos pulmões. Apesar de não haver estudos quantitativamente relevantes a respeito, as propriedades físicas do mercúrio elementar líquido limitam a sua absorção pela pele intacta; considerando a baixa taxa de absorção pelo trato gastrointestinal, a absorção pela pele não se caracterizaria como maior (ATSDR, 1999).

A inalação aguda de concentrações elevadas de mercúrio provoca uma grande variedade de perturbações cognitivas, da personalidade, sensoriais e motoras. Os sintomas mais proeminentes incluem tremores – afetando inicialmente as mãos e, por vezes, se espalhando para outras partes do corpo –; instabilidade emocional, caracterizada por irritabilidade, timidez excessiva, perda de confiança, e nervosismo; insônia; perda de memória; alterações neuromusculares – fraqueza, atrofia dos músculos, espasmos musculares –; dores de cabeça; polineuropatia – perda sensorial, reflexos hiperativos, desaceleração sensorial, alteração da velocidade de condução nervosa motora e déficits de desempenho em testes de função cognitiva (ASTSR, 1999).

3.5 Incidentes com mercúrio

Os incidentes com mercúrio estão relacionados com o aumento do uso do elemento e de seus compostos. Nesse sentido, ele se tornou objeto de preocupação por parte das autoridades reguladoras do meio ambiente e da saúde. Os mais conhecidos e referenciados incidentes na literatura são os ocorridos em Minamata e Niigata, no Japão, e o do Iraque,

ambos já citados aqui anteriormente. Há menção a outros de menor magnitude, com o envolvimento de menos vítimas.

3.5.1 Incidentes na Baía de Minamata

Os eventos de contaminação de metilmercúrio em Minamata e Niigata no Japão se tornaram emblemáticos devido à liberação de metilmercúrio em efluentes industriais, com grande repercussão para as autoridades mundiais na área de saúde e meio ambiente.

Em 1908, a indústria de Fertilizante Shin-Nippon Chisso Hiryo K.K. (conhecida também por Nippon Nitrogen Fertilizer) instalou-se na Província de Kumamoto, região em que se localiza a Baía de Minamata. Nos anos de 1930, a fábrica produzia mais de 50% de toda a produção japonesa de acetaldeído e compostos derivados do ácido acético. Posteriormente, em 1941, ela iniciou a produção de cloreto de vinila, responsável por cerca de 90% da arrecadação dos impostos da província e pela manutenção de várias escolas e hospitais. Nesse mesmo período, adotou o nome de Chisso Corporation. A empresa utilizava sulfato de mercúrio como catalisador na produção de ácido acético e derivados, e de cloreto de mercúrio para produzir cloreto de vinila. Como no processo de metilação do acetileno, parte do mercúrio também é metilada, o metal liberado nos efluentes da empresa era despejado diretamente nas águas da Baía de Minamata (JAPAN, 2011).

Nos anos de 1950, quase a totalidade da população de felinos da região apresentava sintomas da chamada “doença do gato dançante”, conhecida também como a “febre do gato suicida”. Logo em seguida, em 1952, surgiram os primeiros relatos sobre recém-nascidos, na comunidade de pescadores, com graves problemas neurológicos. Se uma mãe sofrer grande exposição ao metilmercúrio durante a gravidez, o bebê poderá sofrer da doença de Minamata fetal, apresentando, por vezes, sintomas diferentes do adulto acometido pela mesma enfermidade (JAPAN, 2011).

No ano de 1956, uma jovem, residente no Distrito de Tsukinoyura, deu entrada no Hospital da Fábrica da Chisso de Minamata com queixas de dormência grave nos membros, além de incapacidade de falar e comer. Em 1º de maio, o médico e diretor do hospital, Dr. Hajime Hosakawa, notificou as autoridades da região sobre um caso apresentando desordem cerebral grave no sistema nervoso central com causa desconhecida; em seguida, inúmeros outros pacientes foram atendidos no hospital com os mesmos sintomas. Caracterizou-se,

assim, o primeiro surto da doença, posteriormente chamada de doença de Minamata. Seus principais sintomas incluem distúrbio sensorial, ataxia,³¹ constrição concêntrica do campo visual e alterações auditivas. Imediatamente, os acadêmicos da Universidade de Kumamoto passaram a investigar essa ocorrência juntamente com a equipe de Pesquisa Científica em Saúde do Ministério da Saúde e Bem-Estar do Japão (JAPAN, 2011).

Em 1957, a equipe de Pesquisa Científica relatou que as causas da doença registrada no tocante à desordem cerebral grave seriam decorrentes do envenenamento por algum tipo de substância química ou metal via ingestão de peixe ou marisco capturados na Baía de Minamata. Em 1959, registraram-se os primeiros casos de origem congênita, em que os bebês já nasciam doentes, contaminados pela placenta materna (JAPAN, 2011).

Em 1959, a equipe sugeriu que a doença era causada provavelmente por um derivado orgânico do mercúrio; houve cientistas contrários a essa hipótese. No decorrer do mesmo ano, um pesquisador da Universidade de Kumamoto relatou uma suspeita de envenenamento por mercúrio orgânico, causado por determinados efluentes industriais. Ainda nesse período, a Chisso Corporation instalou um sistema de tratamento de efluentes e um sistema de sedimentação (JAPAN, 2011).

Diante do pouco conhecimento a respeito, assim como pela dificuldade de se estabelecer umnexo causal entre a doença e o metal, o governo japonês não agiu no sentido de remediar a situação. Somente a partir de um novo surto da doença, na região da bacia do Rio Agano, na cidade de Niigata, em 1965, por meio dos efluentes da produção de acetadeído na fábrica de produtos químicos da Companhia Elétrica da Shoen Denko Corporation, foi que o governo acatou a conclusão dos estudos e a relação de causalidade estabelecida para a doença. Em 1968, a Chisso Corporation encerrou suas atividades na região, depois de doze anos de conhecimento oficial da doença de Minamata. Em 1973, após uma longa batalha judicial, a empresa reconheceu sua responsabilidade, iniciando o processo de compensação das vítimas (JAPAN, 2011).

³¹ Perda do controle muscular em movimentos voluntários, como andar ou pegar objetos.

3.5.2 Incidentes no Iraque

Os primeiros focos de contaminação no Iraque foram causados por etilmercúrio e ocorreram em dois períodos, em 1956 e entre 1959 e 1960, afetando cerca de mil pessoas. Houve um segundo surto nos anos de 1971 e 1972, caracterizando-se como uma grande epidemia de envenenamento por metil e etil mercúrio após o consumo de grão de sementes de trigo tratadas com fungicidas mercuriais. Nesse episódio, 6.530 pessoas foram hospitalizadas, com o relato de 459 mortes. Não é de conhecimento exato o número total de pessoas expostas aos grãos contaminados, pois algumas residiam em pequenas cidades no meio rural, e outras eram nômades.

O incidente decorreu indiretamente de uma iniciativa da cooperação internacional para a redução da fome, em que diversas nações desenvolvidas enviaram grãos de trigo destinados ao plantio no Iraque, a fim de auxiliar as famílias em necessidade (UNEP, 2002). As sementes de trigo haviam sido tratadas com um fungicida contendo metilmercúrio para deter o crescimento de fungos e preservar as sementes antes do plantio, as quais também foram tingidas de vermelho como uma forma de aviso. Há informações no sentido de que ocorreram algumas tentativas de esclarecer a população do Iraque sobre os perigos de ingerir as sementes destinadas ao plantio. Infelizmente, as advertências nos sacos de sementes se encontravam em espanhol, pois uma parte dos grãos era proveniente do México, e o símbolo do crânio e ossos cruzados grafados na rotulagem de produtos químicos, reconhecida pelos ocidentais como símbolo de alerta sobre a presença de veneno, não possuía nenhum significado para os iraquianos à época (UNEP, 2002).

Em face da fome que acometeu muitas famílias, as populações transformaram as sementes de trigo diretamente em farinha, com a qual produziram pão contaminado por metilmercúrio. Como se sabe atualmente, o consumo de grãos produzidos a partir das sementes tratadas não constituiria um problema, porque a cultura subsequente apresentaria pouco ou quase nenhum metilmercúrio; mas a produção de farinha diretamente dos grãos contaminados se configurou como extremamente nociva. Ao contrário das exposições a longo prazo no Japão, a epidemia de envenenamento por metilmercúrio no Iraque foi de curta duração, embora a magnitude da exposição tenha sido significativa (UNEP, 2002).

3.6 Exposição ao mercúrio

Os sintomas mais comuns da intoxicação por mercúrio incluem neuropatia periférica com dor intensa, ardor e coceira; mudança de cor da pele, identificada especialmente pelas bochechas rosadas; descoloração das extremidades dos dedos das mãos e dos pés, e descamação da pele. A maior parte das exposições humanas ao mercúrio é causada pela liberação de gases de mercúrio resultantes dos amálgamas dentários, pela ingestão de peixe contaminado ou pela exposição ocupacional (UNEP, 2002).

Há outros sintomas comumente identificados: deficiências sensoriais, sobretudo da visão, audição e fala; sensação de perturbação, e falta de coordenação motora. Os fatores que determinam seus efeitos e gravidade na saúde humana dependem do tipo de mercúrio liberado – se elementar, composto orgânico ou inorgânico –; da dose de exposição; da idade da pessoa exposta; da duração e do modo de exposição – inalação, ingestão ou dérmica (ATSDR, 1999).

As crianças afetadas podem apresentar bochechas, nariz e lábios vermelhos, perda de cabelo, dentes e unhas; erupções cutâneas transitórias; fraqueza muscular, e aumento da sensibilidade à luz. Demais indícios incluem disfunção renal ou sintomas neuropsiquiátricos, como a instabilidade emocional, perda de memória, e/ou insônia. O mercúrio destrói a capacidade de o organismo degradar a adrenalina; dessa forma, uma pessoa que sofre de envenenamento por mercúrio pode experimentar sudorese, taquicardia, aumento da salivação e hipertensão arterial (ATSDR, 1999).

Essencialmente, o modo mais eficaz de evitar a exposição ao mercúrio consiste na supressão do uso desse elemento de maneira generalizada, com a promoção de alternativas tecnológicas para a sua substituição, reduzindo assim as possibilidades de exposição e contaminação (ATSDR, 1991).

3.7 Toxicidade do mercúrio

O mercúrio é um metal pesado tóxico amplamente disperso na natureza. A toxicidade do mercúrio depende de sua forma química, e os sinais da contaminação são bastante diferentes, de acordo com a especificidade da exposição – o mercúrio elementar, os compostos inorgânicos e os orgânicos de mercúrio produzem efeitos distintos, como já

apontado anteriormente. As fontes de exposição também são marcadamente diferentes para as variadas formas de mercúrio. A toxicidade do mercúrio, então, varia de acordo com a sua forma química, a concentração em que ocorre, a via de exposição e a vulnerabilidade do indivíduo exposto. Ele pode causar tanto a intoxicação aguda, com predominância dos sinais e sintomas respiratórios, quanto intoxicações subagudas e crônicas, que afetam e danificam o sistema nervoso, coração, rins e pele. A fração não absorvida é eliminada principalmente pela urina (UNEP, 2002).

O metilmercúrio é de longe o mais importante dos compostos de mercúrio; sua principal fonte de exposição é a dieta alimentar das populações, especialmente peixes e outros frutos do mar. Novas descobertas no decorrer da última década indicam que os efeitos tóxicos ocorrem atualmente em concentrações mais baixas do que se previa, mas que uma maior parte da população mundial pode estar sendo afetada. Afirmam também que a toxicidade do metilmercúrio é melhor caracterizada que a de outros compostos de mercúrio orgânico (UNEP, 2002).

O sistema nervoso é bastante sensível a todas as formas de mercúrio. O metilmercúrio e os vapores metálicos de mercúrio são especialmente prejudiciais, pois atingem facilmente o cérebro. A exposição a altos níveis de mercúrio metálico, inorgânico ou orgânico, pode danificar permanentemente o sistema cerebral, afetando principalmente os organismos mais vulneráveis, como crianças e fetos, mesmo meses após a exposição da mãe. Os efeitos nocivos transmitidos da mãe para o feto incluem dano cerebral grave, retardo mental, cegueira, convulsões, com prejuízo do desenvolvimento da fala (ATSDR, 1999).

O envenenamento por mercúrio, também conhecido por hidrargíria ou mercurialismo, é uma espécie de intoxicação metálica, caracterizando-se como condição médica causada pela exposição ao mercúrio ou aos seus compostos, os quais, em sua totalidade, produzem toxicidade ou morte com menos de um grama (UNEP, 2002).

As crianças contaminadas por mercúrio podem desenvolver problemas no sistema nervoso, no aparelho digestivo e nos rins. Os adultos expostos ao elemento apresentam sintomas como irritabilidade, timidez, tremores, alterações na visão ou audição e problemas de memória. A exposição a curto prazo a altos níveis de vapores metálicos de mercúrio pode causar efeitos como danos nos pulmões, náuseas, vômitos, diarreia, erupções cutâneas, aumento da pressão arterial e do ritmo cardíaco (ATSDR, 1999).

Os níveis de mercúrio no cérebro do embrião parecem ser significativamente mais elevados do que no sangue materno. Além do mais, o sistema nervoso central em desenvolvimento do feto é muito sensível à contaminação por mercúrio, sendo que outros sistemas podem ser afetados, tais como: respiratório, gastrointestinal, hematológico, imunológico e reprodutivos (ATSDR, 1999).

A exposição ocupacional ao mercúrio, por sua vez, representa um problema atual, com diversos processos industriais acarretando consequências para a saúde dos envolvidos. Existem relatos de trabalhadores contaminados em diversos contextos industriais como mineração de mercúrio; produção de cloro e álcalis; fabricação de produtos para a saúde, lâmpadas fluorescentes, baterias e outros que contenham o elemento; mineração de ouro, prata, chumbo, cobre, níquel, e no campo da odontologia.

Os garimpeiros que trabalham na mineração de ouro artesanal e em pequena escala são os mais expostos à contaminação. Esses mineiros utilizam mercúrio elementar para separar o ouro de resíduos de rocha, produzindo uma amalgamação de ouro. Outros trabalhadores da área acabam ainda por expor suas famílias, a comunidade e o meio ambiente mediante a liberação de mercúrio ou emissões de vapores de mercúrio (UNEP, 2002).

3.8 A cadeia alimentar aquática

Conforme já destacamos, na natureza o mercúrio é encontrado sob diversas formas, sendo possível a conversão de uma para outra por meio de processos naturais. Por exemplo: o mercúrio elementar liberado em emissões de usinas de queima de carvão ou incineradores de resíduos é depositado em lagos e riachos, onde pode ser convertido em mercúrio inorgânico e, em seguida, para formas orgânicas por microrganismos. Alguns compostos de mercúrio são extremamente tóxicos (UNEP, 2002).

No caso de Minamata, a maior ocorrência da doença foi identificada entre os pescadores e suas famílias, pois o metilmercúrio liberado pela indústria química se concentrou ao longo das cadeias alimentares naturais, por meio do consumo de peixes e mariscos por pessoas que residiam em torno da baía. Os cientistas estimam que a biomagnificação na cadeia alimentar da baía pode ter se multiplicado na proporção de um milhão de vezes (JAPAN, 2011).

O metilmercúrio causa uma doença consideravelmente mais devastadora que o mercúrio inorgânico, afetando principalmente o sistema nervoso central, com a incidência de inúmeros distúrbios neurológicos, incluindo paralisia, redução do campo de visão e cegueira. Não existe um antídoto eficaz para essa contaminação, como no caso dos sais inorgânicos de mercúrio; não há também qualquer método verdadeiramente eficiente para acelerar, no organismo, a excreção da substância. Infelizmente, o metilmercúrio constitui também um grande perigo para os fetos em desenvolvimento, causando má formação irreversível semelhante à paralisia cerebral, e o metilmercúrio pode provocar mutações no DNA (ATSDR, 1999).

3.9 Usos do mercúrio

O mercúrio metálico tem aplicação nos seguintes casos: extração de ouro e prata (durante séculos); como catalisador para a produção de cloro e álcalis; nos manômetros de medição e controle da pressão; nos termômetros; nos aparelhos elétricos e eletrônicos; em lâmpadas fluorescentes, e em restaurações de amálgama dental. Os compostos de mercúrio têm sido utilizados em baterias; em biocidas na indústria de papel, tintas e de sementes em grão; em produtos farmacêuticos – antisépticos, conservantes –; em reagentes de análises laboratoriais; como catalisadores; em pigmentos e corantes; em detergentes, e em explosivos (UNEP, 2002).

3.9.1 Aplicação na medicina

O mercúrio elementar foi utilizado clinicamente para vários fins, até os perigos da intoxicação pelo elemento se tornarem conhecidos. Era de aplicação corrente, por exemplo, nas obstruções intestinais, devido ao seu grande peso e fluidez mecânica. Foi um ingrediente-chave em diversos medicamentos ao longo da história, como a massa azul. Seus efeitos tóxicos eram tão sutis ou genéricos que foram atribuídos a outras causas, sem um reconhecimento de que eles decorriam realmente do mercúrio (UNEP, 2002).

Mesmo que a presença do mercúrio na medicina tenha decrescido substancialmente, compostos que contêm o elemento ainda são utilizados clinicamente em conservantes de vacinas e amálgamas dentários, sendo que ambos tem sido objeto de controvérsias quanto

ao seu potencial de envenenamento, inclusive durante as negociações da Convenção de Minamata (UNEP, 2002).

Uma substância com base em mercúrio muito utilizada clinicamente nos dias atuais é o tiomersal/timerosal, normalmente aplicada como conservante em certos medicamentos e vacinas. Ela constitui o princípio ativo do Merthiolate de coloração vermelha, comumente presente nos serviços de saúde (UNEP, 2002).

O amálgama dentário é uma possível fonte de envenenamento por mercúrio de baixa toxicidade por conta de sua utilização como material fundamental das restaurações dentárias. A discussão sobre o tema do amálgama inclui o debate sobre sua aplicação, com argumentos contrários no sentido de que seus efeitos tóxicos o tornam inseguro, com a indicação da sua retirada, a fim de se proteger a saúde da pessoa que possui restauração odontológica dessa natureza (UNEP, 2002).

Determinados produtos cosméticos de clareamento de pele contêm cloreto de mercúrio como ingrediente ativo. Esse composto de mercúrio é tóxico; quando aplicado na pele, o produto é absorvido, atingindo a corrente sanguínea. A presença de mercúrio em cosméticos é ilegal em vários países, mas existe um tráfico ilegal desses produtos. O uso de cosméticos para clareamento da pele é particularmente popular entre as mulheres asiáticas, que utilizam produtos com uma proporção de nove a sessenta mil vezes superior à dose de segurança (UNEP, 2002).

3.9.1 Produtos e processos

As lâmpadas fluorescentes contêm mercúrio, liberado quando elas se quebram. Em lâmpadas, esse elemento se encontra no estado líquido, gasoso ou ambos, uma vez que o líquido evapora à temperatura ambiente. Quando a lâmpada se quebra dentro de casa, o vapor de mercúrio pode ser suficiente para acarretar problemas de saúde. Nesse caso, recomenda-se evacuar o cômodo e ventilá-lo por ao menos quinze minutos após o incidente.

As maiores aplicações do mercúrio se referem a equipamentos elétricos e a dispositivos de controle, para os quais a estabilidade, fluidez, densidade elevada e condutividade elétrica – características físico-químicas do elemento – são essenciais. Esse metal se encontra também na agricultura, em agrotóxicos para combater fungos e bactérias.

Os compostos de mercúrio têm uma aplicação mais limitada que o metal. O cloreto mercurioso (calomel) é um dos fármacos mais antigos que se conhece, sendo atualmente utilizado como antisséptico. O cloreto mercúrico impede ataques de fungos em sementes e bulbos; faz parte da amálgama de alumínio, zinco e outros metais. No mais, os compostos orgânicos com mercúrio são importantes comercialmente como agentes microbianos (UNEP, 2002).

O mercúrio está presente em processos industriais que, por vezes, contaminam o meio ambiente por meio de liberações, emissões ou envenenamento ocupacional. O mercúrio atua como catalisador na produção de cloro álcalis, de acetaldeído, de monômeros de cloreto de vinila, de metilato ou etilato de sódio ou potássio e também na produção de poliuretano – todos esses processos aplicam catalisadores com mercúrio (UNEP, 2002).

3.10 Principais causas de contaminação por mercúrio

O consumo de peixe é a mais importante forma de ingestão de mercúrio por humanos, embora diversas plantas e animais também contenham mercúrio, por conta da bioconcentração³² do metal na água do mar, na água doce e em sedimentos marinhos e lacustres, solos e atmosfera, e da biomagnificação causada pela ingestão de outros organismos que contêm mercúrio. A exposição ao elemento pode ocorrer com a inalação de ar contaminado, pela ingestão de alimentos que tenham incorporado resíduos de mercúrio durante o seu processamento, pela exposição ao vapor de mercúrio proveniente de amálgama de restaurações dentárias, pela eliminação imprópria de mercúrio e objetos que o incorporem, como, por exemplo, o derramamento de mercúrio elementar ou descarte inadequado de lâmpadas fluorescentes (ATSDR, 1999).

Há fontes de contaminação pelo mercúrio ocasionadas pelo homem, como é o caso das usinas de energia que queimam carvão, as quais emitem cerca de metade do mercúrio atmosférico – outra parte das emissões decorre dos vulcões, uma fonte natural responsável pelo restante da contaminação atmosférica. O homem provoca a contaminação pelo mercúrio também pela mineração para a produção de ouro; na produção de metais não ferrosos; na fabricação de cimento; na coleta de lixo; nos crematórios humanos; nas produções de soda cáustica, cloro, ferro-gusa e aço; na mineração primária, e na queima de

³² Acumulação de uma substância nos tecidos de um organismo vivo, que tipicamente ultrapassa a concentração dessa mesma substância no meio.

biomassa (ATSDR, 1999). A figura 5 (p.122) se refere ao mapa das emissões atmosféricas de mercúrio em 2010, realizado pelo PNUMA, em que faz referência ao elemento como uma preocupação global.

Em suma, muitos dos compostos de mercúrio, especialmente os orgânicos, podem ser facilmente absorvidos pelo contato direto com a pele; são comumente encontrados em laboratórios químicos, hospitais, clínicas dentárias e instalações envolvidas na produção de bens de consumo, tais como lâmpadas fluorescentes, baterias e explosivos. Uma das principais causas de contaminação ocorre por via ocupacional, atingindo os trabalhadores da indústria de produtos ou processos que contenham mercúrio, como a mineração de ouro artesanal e em pequena escala e a odontologia, os quais se encontram em maior risco de intoxicação por mercúrio (UNEP, 2002).

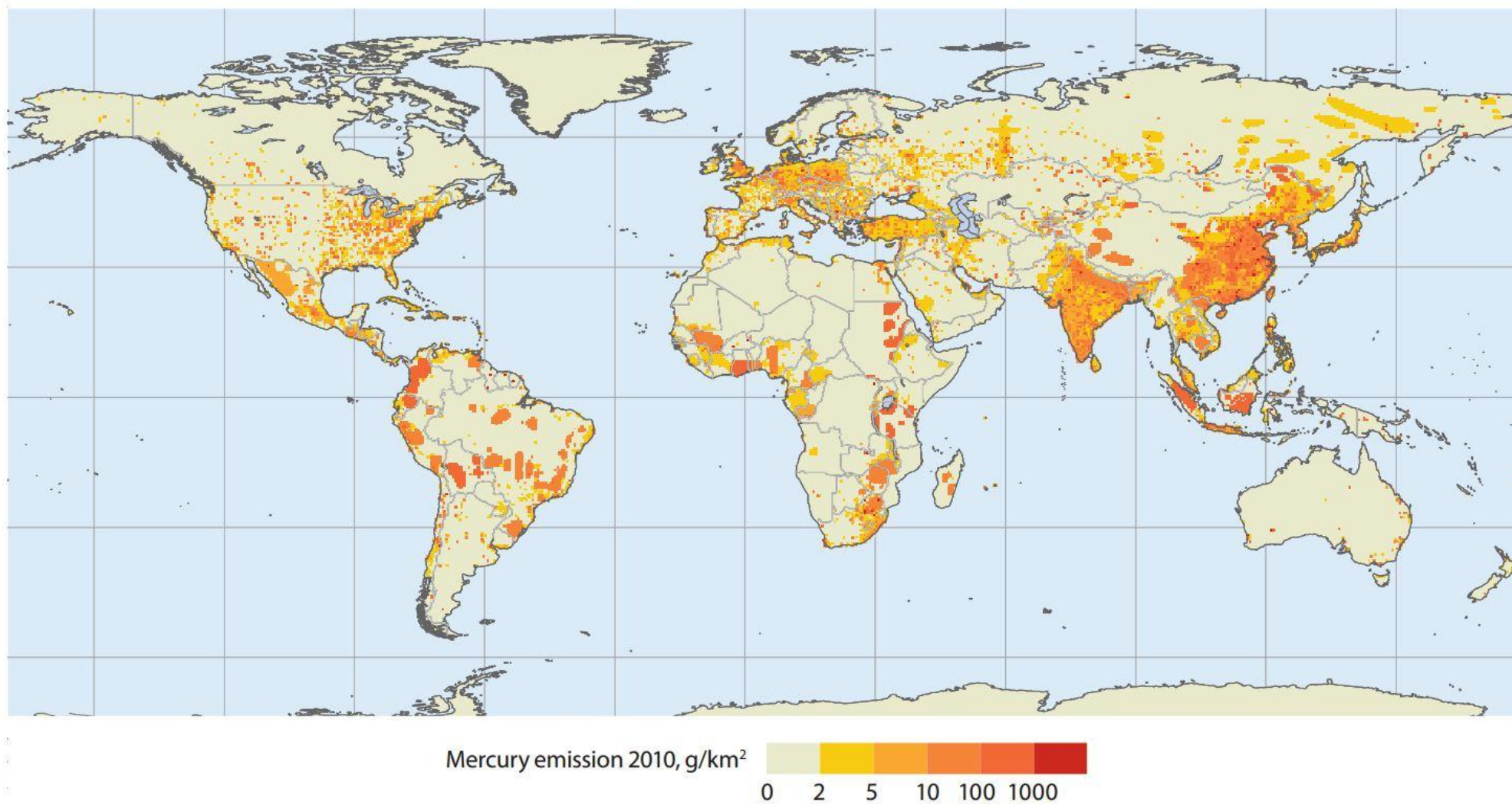


Figura 5 - Mapa sobre as emissões globais de mercúrio em 2010.

Fonte: UNEP, 2010

3.11 Conclusões sobre o ciclo de vida do mercúrio

O perfil do mercúrio e seus compostos é bastante conhecido, havendo diversos estudos científicos sobre a sua composição, os impactos na saúde e no meio ambiente, seus efeitos toxicológicos para os sistemas neurológico, imunológico, e como causa do desenvolvimento do câncer, e efeitos da poluição. Os estudos sobre a avaliação global do mercúrio realizados pelo PNUMA em 2002 e 2013 sistematizaram o conhecimento sobre o mercúrio, com contribuições da comunidade internacional.

O ciclo natural do mercúrio envolve a circulação do elemento nos compartimentos ambientais: ar, solo e água. Inúmeros incidentes envolvendo a substância foram registrados no mundo, como os desastres em Minamata, Niigata, Iraque e outros, os quais exigem um tratamento no sentido da regulação da utilização do elemento para que eventos futuros sejam evitados.

As aplicações do mercúrio, como vimos, são as mais diversas, nos mais diferentes contextos: em produtos e processos industriais; na mineração de ouro artesanal e em pequena escala; em produtos farmacêuticos e outros. A Convenção de Minamata abrange todas as circunstâncias em que ocorre a presença do mercúrio, procurando estabelecer regras e procedimentos para a redução e eliminação do elemento.

Neste capítulo, a proposta foi a elaboração de uma síntese do conhecimento até então disponível sobre o mercúrio, com a apresentação de suas características físico-químicas relacionadas aos seus impactos na saúde humana e no meio ambiente. Existe uma quantidade circulante de mercúrio na terra, assim como de outros elementos. O ciclo do mercúrio no solo, na atmosfera e nos ambientes aquáticos varia de menos de um ano para dezenas de milhares de anos. Trata-se de um elemento transfronteiriço – nesse sentido, a coordenação e negociação em esfera internacional são essenciais para reduzir ou eliminar a contaminação global pelo mercúrio.

Capítulo 4 - O processo de negociação da Convenção de Minamata sobre o mercúrio

As origens do debate político em torno da necessidade de instituição de um tratado versando sobre a problemática da contaminação pelo mercúrio remetem a fevereiro de 2001. Nessa ocasião, o Conselho de Administração do PNUMA (CA/PNUMA), em sua 21ª Sessão do Conselho de Administração e do Fórum Global de Ministérios de Meio Ambiente (GC/GMEF), por meio da Decisão 21/5 e com base no princípio da precaução, determinou que se realizasse uma avaliação global sobre o mercúrio e seus compostos, tendo em vista a premência de ações preventivas para a proteção da saúde humana e do meio ambiente (UNEP, 2001).

O nascimento da doença de Minamata, assim como os diversos incidentes provocados pela liberação do mercúrio no meio ambiente – configurando-se como crises de saúde pública em grande escala –, chamaram a atenção para a urgência e dimensão do problema. Em 1972, os delegados da Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano conheceram os estudantes japoneses da escola secundária Shinobu Sakamoto, os quais nasceram com deficiências e doenças como resultado do envenenamento por metilmercúrio no útero materno. Assim, o PNUMA foi criado logo a seguir, em dezembro daquele ano (UNEP, 2002).

Em fevereiro de 2003, a 22ª Sessão do CA/PNUMA, considerando os resultados do relatório denominado Avaliação Global do Mercúrio, entendeu haver, por intermédio de sua instância executiva, evidências suficientes para justificar o estabelecimento de ação imediata. Requisitou, então, que o Diretor Executivo recolhesse dados dos países a respeito de medidas de médio e longo prazo para o desenvolvimento de um instrumento sobre o mercúrio, legalmente vinculante ou não (UNEP, 2003).

Em fevereiro de 2005, em sua 23ª Sessão, por meio da Decisão 23/9 IV, o GC/GMEF instou os governos, o setor privado e as organizações internacionais a assumirem disposições imediatas para a redução dos riscos do uso de mercúrio em setenta produtos e processos. Concluiu, desse modo, que o estabelecimento de uma ação internacional de longo prazo seria necessária para reduzir tais riscos, incluindo um sistema internacional regulatório e mandatório, a instituição de parcerias e outras determinações em âmbito nacional, regional e internacional (UNEP, 2005).

Na 24ª Sessão do GC/GMEF, as discussões discorreram em torno das opções quanto à elaboração de um tratado vinculante específico, sobre a incorporação do tema em acordos já existentes ou a adoção de mecanismos voluntários. Ao fim, a Decisão 24/3 IV estabeleceu uma abordagem em duas vias – incluindo ações voluntárias ao mesmo tempo em que se mantinha o caminho aberto para a criação de instrumento vinculante no futuro. Para tanto, um Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto (*open-ended working group* - OEWG) foi criado, com representantes de governos e das partes interessadas, para analisar e avaliar as opções. A Decisão 24/3 IV também definiu as seguintes ações prioritárias: reduzir as emissões de mercúrio na atmosfera; encontrar soluções ambientalmente adequadas para o manejo de resíduos contendo mercúrio e seus compostos; diminuir a demanda e a oferta global por mercúrio relacionada à sua utilização em produtos e processos, incluindo a restrição à mineração primária; buscar alternativas ambientalmente adequadas para o armazenamento de mercúrio, propondo a remediação de áreas contaminadas que afetem a saúde pública, e aumentar o conhecimento sobre tais áreas por meio de inventários, monitoramento ambiental, controle da exposição humana e dos impactos socioeconômicos (UNEP, 2007b).

O escopo das ações propostas constitui um primeiro esboço do que seriam os futuros dispositivos do tratado. A 5ª Sessão do Fórum Intergovernamental de Segurança Química (FISQ)³³ foi realizada em Budapeste, na Hungria, entre 25 e 29 de setembro de 2006. A sessão adotou a Declaração de Budapeste sobre mercúrio, chumbo e cádmio, solicitando aos participantes o amparo e a intensificação das medidas de controle do excesso de oferta de mercúrio em escala global. Apontou-se um conjunto de disposições, tais como: proibição da exportação; prevenção da reentrada do excesso de mercúrio no mercado mundial, e a eliminação da produção primária de mercúrio. O PNUMA foi convidado, na ocasião, com o intuito de fortalecer iniciativas voluntárias em esfera mundial para o mercúrio, chumbo e cádmio, consolidar as parcerias e, prioritariamente, considerar a possibilidade de elaboração de um instrumento juridicamente vinculante (UNEP, 2007).

As reuniões do OEWG aconteceram em Bancoc, na Tailândia, entre 12 e 16 de novembro de 2007, e em Nairóbi, Quênia, de 6 a 10 de outubro de 2008. Como principal contribuição, houve a oferta ao CA/PNUMA e ao GMEF de alternativas possíveis para a

³³ Em inglês: Intergovernmental Forum on Chemical Safety (IFCS). O Fórum Intergovernamental de Segurança Química nasceu das proposições da UNCED a fim de promover a cooperação entre governos, organizações intergovernamentais (PNUMA, OIT e OMS), o Programa Intergovernamental de Segurança Química (IPCS) e organizações não governamentais no tocante à análise de risco e o manejo ambientalmente seguro de substâncias químicas.

questão do mercúrio. Assim, a ideia de criar um acordo internacional para controle das emissões da substância retornou em 2003. Destacamos que a proposta não foi primeiramente colocada em prática pelo fato de os EUA estabelecerem ações voluntárias para diminuir a emissão do metal, diminuindo a necessidade de um tratado. No entanto, em 20 de fevereiro de 2009, o 25ª Sessão do CA/PNUMA adotou decisão no sentido de iniciar a ação internacional para gerir o mercúrio de forma eficiente, eficaz e coerente (UNEP, 2009).

O CA/PNUMA, em sua 25ª Sessão, realizada de 16 a 20 de fevereiro de 2009, em Nairobi, no Quênia, decidiu pela elaboração de um instrumento juridicamente vinculante, instituindo, no mesmo ano, uma reunião *Ad hoc* OEWG e um Comitê Intergovernamental Negociador (INC), com início dos trabalhos em 2010. Previu ainda a realização de cinco rodadas de negociação, com a intenção de finalizar as atividades propostas a tempo da 27ª Sessão do CA/PNUMA, em janeiro de 2013. Ao fim, não houve acordo sobre a inclusão de outros metais, restringindo-se o mandato do Comitê apenas ao problema do ciclo de vida do mercúrio (UNEP, 2009).

A reunião do OEWG ocorreu entre 19 e 23 de outubro de 2009, em Bangcoc, na Tailândia, como preparação para o Comitê Negociador. O OEWG consentiu em recomendar regras de procedimento, instituir o trabalho interseccional, preparar documentos contendo as opções para a estrutura do instrumento, além de antecipar as possíveis disposições substantivas do futuro tratado (UNEP, 2009e).

Por fim, a reunião do CA/PNUMA e o governo dos EUA concordaram em trabalhar juntamente a outros países para a criação de um acordo vinculativo sobre o ciclo de vida do mercúrio. O processo de negociação foi, então, estabelecido (UNEP, 2009e).

A Decisão 25/5 reconhece o mercúrio de interesse global sobretudo pelas seguintes características dessa substância química: a facilidade de transporte a longa distância na atmosfera; a persistência no ambiente, a capacidade de bioacumulação nos ecossistemas, e o impacto negativo sobre a saúde humana e o meio ambiente (UNEP, 2009).

4.1 Processo preparatório para a negociação

Entre 2003 e 2009, as questões concernentes à ação internacional sobre o mercúrio foram debatidas em cada uma das reuniões bienais do CA/PNUMA. O processo de negociação sobre a problemática do mercúrio iniciou em 2007, a partir das reuniões de preparação ao processo negociador sob a coordenação da Unidade Química do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), de duas sessões preparatórias do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre o Mercúrio – em Bangcoc, na Tailândia, no ano de 2007, e em Nairóbi, no Quênia, em 2008. O foco desses encontros se centrava na preparação de alternativas para abordagem da questão do mercúrio.

Houve a instalação, *a posteriori*, de um outro Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto para preparação do Comitê Intergovernamental de Negociação sobre o Mercúrio (INC). Realizada em Bangcoc, na Tailândia, em 2009, essa reunião teve como objetivo estabelecer as prioridades da negociação e o calendário de atividades, assim como a organização do funcionamento e do mandato do Comitê Intergovernamental de Negociação da Convenção sobre o Mercúrio.

O apoio à criação de um tratado para o controle global do mercúrio cresceu nesse período. Assim sendo, em 2009, os governos presentes na Reunião do CA/PNUMA aprovaram a Decisão 25/5, pela qual aceitavam o início das negociações para se estabelecer um acordo global legalmente obrigatório sobre o controle do mercúrio. Ressaltamos a importância do processo preparatório da negociação, pois, por meio dele, foi possível traçar as regras e o funcionamento dos procedimentos de negociação da Convenção de Minamata.

4.1.1 Comitê Intergovernamental Negociador - INC

Em fevereiro de 2009, o CA/PNUMA se reuniu em Nairóbi, Quênia, com os representantes de 150 governos, ocasião em que os presentes concordaram em estabelecer um Comitê Intergovernamental para negociar os termos de um tratado legalmente vinculante de controle do mercúrio (UNEP, 2009l).

Nesse encontro, adotou-se a Decisão 25/5, que estabelece o Comitê Intergovernamental de Negociação (INC) e o mandato sobre o processo de negociação do mercúrio. A partir dos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e com o intuito de se desenvolver uma aproximação abrangente e adequada sobre o mercúrio, as discussões giraram em torno dos seguintes pontos: a)

especificar os objetivos do instrumento; b) reduzir a oferta e aumentar a capacidade de armazenamento; c) reduzir a procura de mercúrio em produtos e processos; d) desestimular o comércio internacional da substância; e) diminuir as emissões atmosféricas; f) tratar os resíduos e remediar as áreas contaminadas; g) aumentar o conhecimento sobre a questão por meio da conscientização e troca de informações científicas; h) desenvolver capacitação e assistência técnica e financeira; i) assegurar a fiscalização de cumprimento da Convenção (UNEP, 2009I).

Houve cinco sessões do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC) até a adoção da Convenção de Minamata; cada uma delas ocorreu em um continente diverso, com o objetivo de levar a negociação para todas as regiões do mundo. Essa escolha demonstrou a intenção de inserir o processo negociador nos diversos países e regiões envolvidos, assim como instaurar um debate mais aprofundado acerca das prioridades locais, sub-regionais ou regionais. Destacamos que as sessões negociadoras seguem até a entrada em vigor da Convenção – apesar de encerradas as discussões sobre o texto em si do tratado, ainda estão em negociação as formas de implementação do acordo.

A figura 6 (p. 129) apresenta um resumo das etapas do processo negociador da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio ao longo dos últimos anos. As sessões realizadas constituíram uma maneira de possibilitar um certo afinamento em busca do consenso (mínimo denominador comum) dos países no tocante aos diversos aspectos negociados no âmbito do tratado. Também a seguir, a figura 7 (p. 130) apresenta um esquema com a linha do tempo do processo de negociação da Convenção.

Figura 6: Etapas do processo negociador da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

ANO	REUNIÃO
2001	21ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 5 a 9 de fevereiro – Nairóbi, Quênia
2003	22ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 3 a 7 de fevereiro – Nairóbi, Quênia
2005	23ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 21 a 25 de fevereiro – Nairóbi, Quênia
2006	5ª Sessão do Fórum Intergovernamental de Segurança Química, de 25 a 29 de setembro – Budapeste, Hungria Conferência Internacional de Mercúrio, de 26 a 27 de outubro – Bruxelas, Bélgica
2007	24ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 5 a 9 de fevereiro – Nairóbi, Quênia 1ª Reunião do Grupo <i>Ad hoc</i> de Trabalho Aberto sobre Mercúrio, de 12 a 16 de novembro – Bangcoc, Tailândia
2008	10ª Sessão Especial do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 20 a 22 de fevereiro – Mônaco 2ª Reunião do Grupo <i>Ad hoc</i> de Trabalho Aberto sobre Mercúrio, de 6 a 10 de outubro de 2008 – Nairóbi, Quênia
2009	25ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 16 a 20 de fevereiro – Nairóbi, Quênia O Conselho de Governo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) adota a Decisão 25/5 sobre o desenvolvimento de um Instrumento Global Vinculante sobre o Mercúrio. 1ª Reunião do Grupo <i>Ad hoc</i> de Trabalho aberto para preparação do Comitê Intergovernamental de Negociação sobre o Mercúrio (OEWG – prep1), de 19 a 23 de outubro – Bangcoc, Tailândia
2010	1ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 1 a 7 de junho – Estocolmo, Suécia
2011	2ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 24 ao 28 de janeiro – Chiba, Japão 26ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 21 a 24 de fevereiro – Nairóbi, Quênia 3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 31 de outubro a 4 de novembro – Nairóbi, Quênia
2012	4ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 27 de junho a 2 de julho de 2012 – Punta del Este, Uruguai
2013	5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 13 a 19 de janeiro de 2013 – Genebra, Suíça 27ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 18 a 22 de fevereiro – Nairóbi, Quênia Reunião Preparatória da Conferência Diplomática de Plenipotenciários de 7 ao 8 de outubro – Minamata, Japão Conferência Diplomática de Plenipotenciários (Dipcon), de 9 ao 11 de outubro – Minamata, Japão
2014	1ª Assembleia Ambiental das Nações Unidas /Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, de 23 a 27 de junho – Nairóbi, Quênia 6ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 3 a 7 de novembro – Bangcoc, Tailândia
2016	7ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de 7 a 11 de março na Jordânia (agendada).

Fonte: FENNER, 2015.

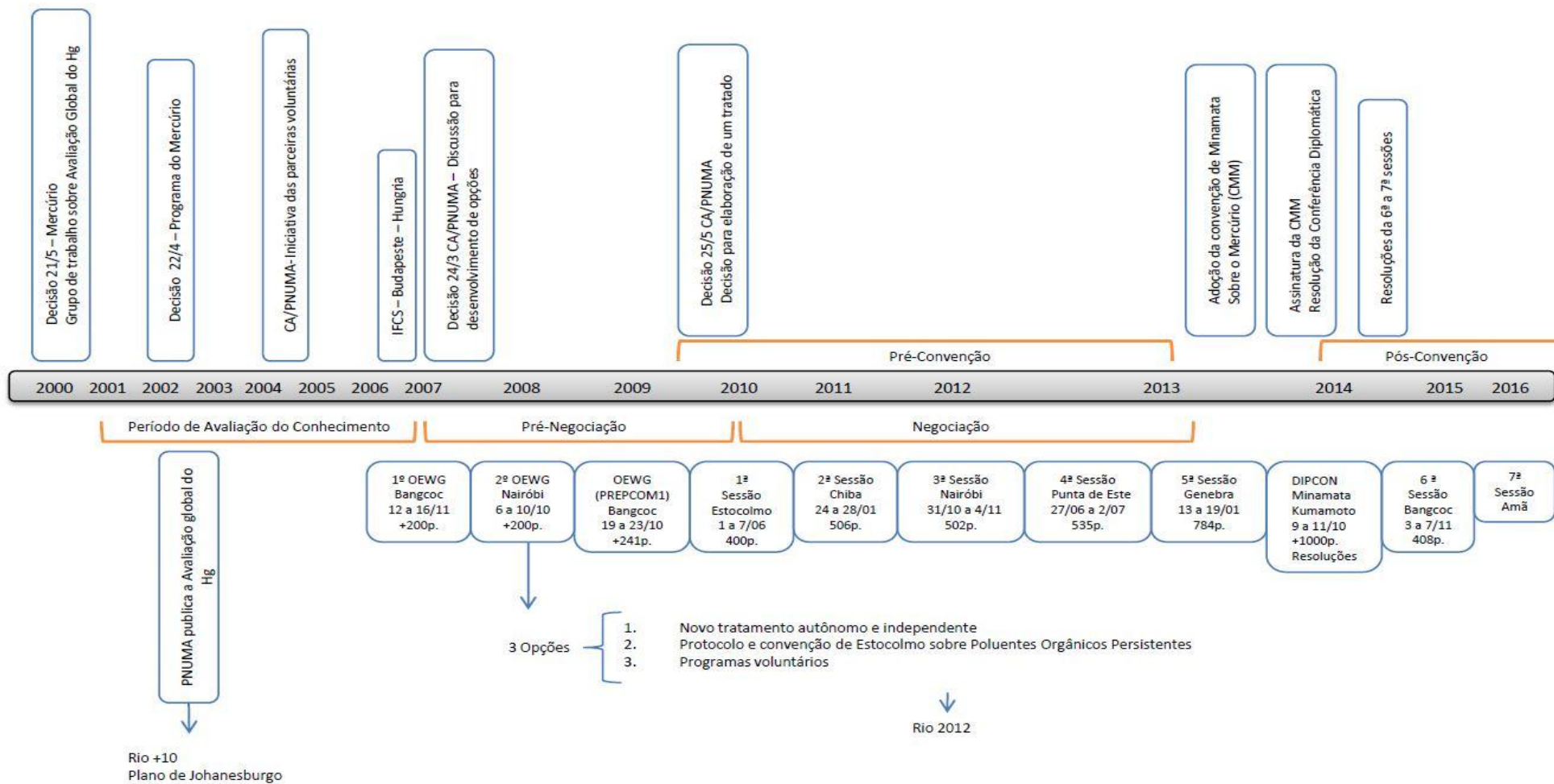


Figura 7 - Esquema da linha do tempo da negociação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

4.2 Reuniões preparatórias do Grupo de Trabalho *Ad hoc* Aberto sobre Mercúrio

4.2.1 1ª Reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre Mercúrio, de 12 a 16 de novembro de 2007 - Bangcoc, Tailândia.

A 1ª Reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre Mercúrio (OEWG 1), convocada pelo PNUMA, ocorreu no período de 12 a 16 de novembro de 2007 em Bangcoc, na Tailândia. Contou com a participação de mais de duzentos representantes de governos e de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais (UNEP, 2007b).

Os grupos regionais, países e ONGs apresentaram manifestações ressaltando aspectos fundamentais para o estabelecimento das negociações. Portugal, em nome da União Europeia (UE), defendeu que o OEWG deveria ter como objetivo introduzir medidas a longo prazo a fim de estabelecer compromissos com o controle global do mercúrio, apontando a necessidade de medidas juridicamente vinculantes e voluntárias para enfrentar essa problemática em âmbito global. Advertiu ainda que as parcerias não poderiam suplantar os compromissos próprios dos governos.

A Nigéria, em nome do Grupo Africano, informou que a adoção de um instrumento juridicamente vinculante se adequaria mais eficazmente ao problema do mercúrio. Enfatizou como única abordagem viável a adição de um protocolo sobre o mercúrio na Convenção de Estocolmo. A Noruega destacou que os esforços sustentáveis a longo prazo dependeriam de compromissos internacionais claros, sugerindo como forma mais adequada a promoção de assistência técnica no contexto de um quadro jurídico vinculante. Tanto a Nova Zelândia quanto o presidente do grupo de contato sobre o mercúrio no UNEP GC-24/GMEF argumentaram como a flexibilidade nas opções é elemento essencial para se abordar a temática (ENB, 2007).

Os EUA declararam que a reunião representava uma oportunidade real para a redução dos riscos e vulnerabilidades apresentados pelo mercúrio. Mencionaram suas expectativas quanto à realização de discussões robustas sobre a presença do mercúrio em produtos e processos. Defenderam, também, a análise das metas de redução da demanda da substância, apontando a abordagem sobre as ofertas do produto como forma mais adequada de considerar esse problema. O Japão apoiou medidas globais para enfrentar eficazmente a contaminação por mercúrio e declarou estar aberto a ambas as opções, principalmente diante da experiência com a doença de Minamata no país.

A Austrália esclareceu que era incapaz de assumir qualquer compromisso para o próximo governo, pois se encontrava em período eleitoral. Apoiou, no entanto, as ações de enfrentamento do problema global do mercúrio, chamando a atenção para as vantagens e desvantagens das diferentes opções e os seus custos. A Gâmbia sustentou que medidas voluntárias não são eficazes, sobretudo em países da África, onde os recursos adequados, tecnologias e capacidade para gerenciar a problemática de mercúrio não se encontram disponíveis (ENB, 2007).

O Brasil se mostrou aberto à inclusão de medidas voluntárias e instrumentos juridicamente vinculantes; destacou o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e mencionou a necessidade do desenvolvimento de abordagens coerentes, de vinculação a um quadro institucional e de transferência de tecnologias e recursos financeiros adequados. A China informou que havia elaborado um perfil do mercúrio, com a consequente promulgação de leis e regulamentos no sentido da redução do uso da substância na produção de cloro e álcalis. Apoiada por Qatar, a China também chamou a atenção para a indispensabilidade de os países doadores proverem tecnologias alternativas adequadas, recursos financeiros e assistência na construção de capacidades técnicas para os países em desenvolvimento (ENB, 2007).

A República Dominicana salientou a necessidade de desenvolvimento de processos de consultas regionais reforçadas e se mostrou favorável a um instrumento juridicamente vinculante, no que contou com o apoio de Tuvalu e da Tanzânia. O México foi favorável a uma combinação de medidas voluntárias e juridicamente vinculantes, as quais, conforme ressaltou, nem sempre são aplicadas efetivamente, implicando custos adicionais para as negociações. O Panamá defendeu um instrumento voluntário e também a aplicação de instrumentos juridicamente vinculantes, salientando as necessidades de capacitação dos países em desenvolvimento para tratarem do problema.

O Canadá demonstrou flexibilidade sobre as alternativas em mesa. O Paquistão apoiou medidas voluntárias, com a observação de que os países em desenvolvimento não possuem recursos suficientes para cumprirem com as obrigações estabelecidas por um instrumento juridicamente vinculante. Omã mencionou que as assistências técnica e financeira são necessárias para enfrentar eficazmente os desafios apresentados pelo mercúrio. A Bielorrússia ressaltou que a maior parte dos países da Europa Central e Oriental (CEE) defendem uma abordagem juridicamente vinculante (ENB, 2007).

O grupo de ONGs presentes, formado pelo ZMWG e a rede IPEN, se mostraram favoráveis a um instrumento global juridicamente vinculante para solucionar os problemas decorrentes do ciclo de vida total do mercúrio (ENB, 2007).

O OEWG discutiu as possibilidades para a questão do mercúrio, desde o aperfeiçoamento da adoção de medidas voluntárias, passando pela aplicação dos tratados internacionais já existentes, até o desenvolvimento de um instrumento legal novo. A reunião considerou um relatório sobre a análise de possíveis medidas para enfrentar os desafios globais na redução dos riscos de liberação de mercúrio e as respostas disponíveis para abordar os objetivos estratégicos quanto ao problema.

Os delegados debateram amplamente sobre a necessidade de um trabalho interseccional a ser desenvolvido pela Secretaria, acordando a respeito das sete tarefas a serem realizadas durante o período, as quais incluíam análises sobre: as considerações financeiras alusivas a uma convenção; um novo protocolo para a Convenção de Estocolmo no que se refere às medidas voluntárias; transferência de tecnologia sustentável e de apoio; opções de implementação do tratado; organização de resposta à problemática por meio da implementação de medidas; custos e benefícios para cada um dos objetivos estratégicos; demanda de mercúrio no caso de eliminação da produção primária; levantamento de produtos e processos que contêm mercúrio, com a apresentação de substitutos eficazes, e financiamentos disponíveis por meio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e da Abordagem Estratégica para a Gestão Internacional de Produtos Químicos (SAICM) (UNEP, 2007b).

Durante os debates, os delegados se guiaram pelas prioridades articuladas na decisão do Conselho de Administração do PNUMA 24/3 IV, nomeadamente no sentido de: reduzir as emissões, na atmosfera, do mercúrio proveniente da ação humana; encontrar soluções ambientalmente seguras para os resíduos contendo mercúrio; minimizar a demanda regional e global de mercúrio; identificar soluções de armazenamento ambientalmente saudáveis; ampliar o conhecimento na área por meio de inventários sobre o grau de exposição humana e ambiental, do monitoramento ambiental e da identificação dos impactos socioeconômicos (UNEP, 2007b).

O Secretariado do PNUMA informou que o Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre Mercúrio é um órgão subsidiário do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente CA/PNUMA. As regras de procedimentos aplicadas ao grupo

foram adotadas a partir da realização de duas reuniões com o objetivo de se alcançar um consenso a respeito das recomendações a serem encaminhadas à 25ª Sessão do CA/PNUMA. Os delegados demonstraram percepções contraditórias sobre a questão: alguns lembraram as experiências das reuniões do Conselho de Administração do PNUMA, e outros acreditavam se tratar de uma boa oportunidade para aprofundar o debate sobre o problema global do mercúrio. No entanto, era de conhecimento geral que o modelo de trabalho do período interseccional poderia delinear os debates da próxima reunião do OEWG (ENB, 2007).

Nessa oportunidade, testemunhou-se o início de uma fase de manifestação mais evidente dos países por determinadas alternativas, de acordo com seus interesses próprios. Os Estados Unidos da América eram favoráveis a medidas voluntárias para a problemática do mercúrio por intermédio da Abordagem Estratégica Internacional de Gestão de Substâncias Químicas (SAICM). Noruega, Suíça e o Grupo de Países Africanos, entre outros, defendiam um instrumento internacional vinculante, com um mecanismo financeiro sustentável para abordar os problemas decorrentes do ciclo de vida do mercúrio. Contudo, apesar de apoiarem as medidas vinculativas, a Noruega e a Suíça sustentaram a importância do estabelecimento de parcerias, ressaltando o imperativo de medidas voluntárias para um tratamento da questão.

Naquele momento, observamos mudanças significativas na posição do Canadá e do Japão, que se encontravam abertos a todas as opções, inclusive a alusiva a um tratado internacional vinculante. A China, na ocasião, se mostrou hesitante em assumir a hipótese de um tratado internacional vinculante. Houve delegados que destacaram ainda a ausência da Índia e do Paquistão, pedindo, à Secretaria, a realização de um trabalho de sensibilização bilateral durante o período interseccional (ENB, 2007).

A discussão sobre o instrumento juridicamente vinculante se fundamentou na obrigatoriedade de instituição de tal instrumento. Com a existência de três tratados internacionais sobre substâncias e resíduos químicos – a dizer, as Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo –, havia diversas alternativas possíveis para enfrentar os problemas decorrentes da opção por um quadro vinculante (UNEP, 2007b).

Os debates se configuraram, nesse âmbito das negociações, como hipóteses possíveis sobre alternativas para a questão do mercúrio sob o arcabouço internacional dos regimes internacionais de substâncias e resíduos químicos existentes. Havia muita resistência em aceitar a Convenção Regional de Longa Distância de Poluição Atmosférica Transfronteiriça

em termos globais – o qual, portanto, teria escopo apenas regional. A possibilidade de inclusão de um protocolo à Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes se apresentou como mais uma alternativa elencada; no entanto, haveria a necessidade de algumas adaptações ao texto desse tratado no sentido de agregar uma substância inorgânica. Outra opção foi incluir o mercúrio na lista de substâncias submetidas ao procedimento de consentimento prévio informado da Convenção de Roterdã. Contudo, conforme observado por diversos delegados, esse acréscimo não reduziria necessariamente o comércio de mercúrio; asseguraria, porém, as informações sobre importação e exportação de mercúrio. Houve aqueles que sugeriram a introdução do metilmercúrio no Comitê Revisor Químico da Convenção de Estocolmo – cabe salientar que esse processo abordaria apenas o composto de metilmercúrio, sem se referir às outras formas de mercúrio elementar (UNEP, 2007b).

Nessa reunião, instituiu-se um grupo de contato para gerenciar os trabalhos a serem desenvolvidos durante o período interino das sessões do OEWG. Foram solicitadas, à Secretaria do PNUMA, as seguintes providências: informar sobre modalidades que permitissem ao Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) o fornecimento de recursos financeiros; selecionar os elementos da estrutura do Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal (MLF) que poderiam atuar como modelo; explicitar as modalidades de financiamento da Abordagem Internacional Estratégica de Gestão de Substâncias Químicas (SAICM) – como ocorre com os fundos disponíveis do GEF – e outros, no contexto do desenvolvimento de uma convenção viável livre de padrões, um novo protocolo no âmbito da Convenção de Estocolmo e acordos voluntários; informar a respeito da transferência de tecnologia sustentável e de suporte para facilitar as ações de controle do mercúrio em esfera global, com base na experiência decorrente de instrumentos juridicamente vinculantes e de acordos voluntários já existentes; descrever o processo dos países que manteriam a opção por uma nova convenção viável livre de padrões, um novo protocolo no âmbito da Convenção de Estocolmo e acordos voluntários.

No mais, solicitaram-se medidas de resposta no âmbito de cada objetivo estratégico, incluindo os seguintes núcleos: inventários e construção do conhecimento; metas e calendários; melhores técnicas e práticas ambientais BAT/BEP disponíveis, como também padrões e restrições para os produtos; considerações financeiras, de capacitação e transferência de tecnologia – medidas que deveriam servir de indicador para as ações implementadas a âmbito nacional e para aquelas que se beneficiariam de um quadro internacional coordenado –; avaliação qualitativa dos potenciais custos e benefícios gerais

associados a cada um dos objetivos estratégicos, bem como o levantamento e apresentação de todas as informações disponíveis sobre os custos socioeconômicos da manutenção do *status quo*; avaliação, quanto à demanda adequada projetada, da possibilidade de se extinguir a mineração primária, apresentando um breve resumo das principais fontes de emissões de mercúrio por país, ou, se não houver disponibilidade para tal, elaborar relatórios por região; documento atualizado sobre os principais produtos e processos contendo mercúrio que disponham de substitutos eficazes, fornecendo-se também dados sobre a experiência proveniente da mudança para processos ou produtos sem mercúrio, e informações sobre as fontes de financiamentos disponíveis por meio do Fundo Global do Meio Ambiente (GEF), da Abordagem Estratégica Internacional de Gestão de Substâncias Químicas (SAICM) e de outros arranjos financeiros com a finalidade de ampliar o conhecimento relativo a inventários, à exposição humana e ambiental, ao monitoramento ambiental e aos impactos socioeconômicos (UNEP, 2007b).

4.2.2 2ª Reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre Mercúrio, de 6 a 10 de outubro de 2008 - Nairóbi, Quênia.

A 2ª Reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre Mercúrio (OEWG 2), convocada pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA), foi realizada no período de 6 a 10 de outubro de 2008, em Nairóbi, Quênia. Contou com a participação de mais de duzentos representantes de governos e de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais (UNEP, 2008d).

Os grupos regionais, países e ONGs se manifestaram da seguinte forma: a França, em nome da União Europeia (UE), argumentou que um acordo multilateral ambiental que contenha disposições obrigatórias e discricionárias seria a forma mais eficaz para enfrentar a ameaça global representada pelo mercúrio. Destacou a importância de um processo de sinergias a ser realizado pelas Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo, informando que estas poderiam incluir um instrumento sobre o mercúrio. A Suíça expressou sua esperança de que a reunião seria capaz de alcançar uma visão comum sobre as medidas necessárias para a problemática do mercúrio. A Croácia, em nome dos Países da Europa Central e do Leste (CEE), demonstrou apoio às abordagens voluntárias, mas sustentou que um instrumento legalmente vinculante é necessário a longo prazo. A Noruega instou os delegados a se concentrarem no desenvolvimento de blocos de construção para um regime

do mercúrio que objetive minimizar a poluição por essa substância; descreveu, também, as vantagens da harmonização dos esforços por meio de um instrumento legalmente vinculante. A Nigéria, em nome do Grupo Africano, confirmou que o grupo apoia um instrumento legalmente vinculante, salientando a indispensabilidade de se chegar a um acordo sobre os elementos políticos, assim como de se definirem objetivos globais para o problema do mercúrio (ENB, 2008).

O Japão seguiu os diversos pontos de vistas da região Ásia-Pacífico; argumentou, contudo, que todos os países presentes reconheceram a necessidade de cooperação internacional para a questão do mercúrio. Apoiou, ainda, o desenvolvimento de um quadro constituído por um instrumento legalmente vinculante e medidas voluntárias (ENB, 2008).

A Venezuela, em nome da América Latina e do Caribe, lamentou que o grupo não houvesse encontrado uma oportunidade para discutir a temática durante o período interseccional, afirmando que um instrumento legalmente vinculante acarretaria a fragmentação do problema do mercúrio. Determinados países dessa região, como o México, manifestaram preferência por uma aproximação voluntária a respeito da Abordagem Estratégica Internacional de Gestão de Substâncias Químicas (SAICM). A República Dominicana, por sua vez, defendeu medidas juridicamente vinculantes, solicitando que as grandes empresas de mineração, especialmente nos países em desenvolvimento, eliminassem a contaminação por mercúrio.

O Brasil defendeu que o quadro estrutural do mercúrio deve conter elementos fundamentais específicos, incluindo: compromissos diferenciados entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento; um mecanismo financeiro estável e eficaz; disposições específicas para o financiamento de conversão de processos contendo mercúrio e de determinadas atividades de disposição final nos países em desenvolvimento; restrições para a oferta global de mercúrio. A Nova Zelândia afirmou que seu país não tinha nenhuma posição formal; no mais, aludiu aos problemas que restringiram o progresso no passado e instou os delegados a fornecerem um relatório amplo ao Conselho de Administração do PNUMA a respeito do enfrentamento da questão do mercúrio (ENB, 2008).

Os Estados Unidos apresentaram um documento informativo próprio sobre uma abordagem voluntária expandida (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/INF/6), esclarecendo que ele responde às preocupações levantadas por algumas delegações sobre os pontos fracos de medidas voluntárias. O Canadá ressaltou seu compromisso de trabalhar ativamente para

garantir progressos na tratativa do mercúrio. E Omã chamou a atenção para a questão da assistência técnica destinada a desenvolver um inventário nacional de produtos que utilizem o mercúrio, com a possibilidade de identificar substitutos viáveis.

O Irã destacou as ações nacionais destinadas a fazer frente ao problema do mercúrio, destacando a premência de se estabelecerem componentes de capacitação e transferência de tecnologia em qualquer regime juridicamente vinculante. O Iêmen apoiou a constituição de um misto de abordagens voluntárias ou juridicamente vinculantes. O Qatar informou a respeito da realização de várias reuniões nacionais e regionais sobre o mercúrio, mostrando-se favorável à alternativa juridicamente vinculante. A Índia apontou a obrigatoriedade de se determinarem ações para resolver o mercúrio em esfera nacional, regional e internacional; ressaltou, porém, a necessidade de dados mais precisos antes de se avançar para instituição de um quadro vinculativo ou voluntário concernente ao mercúrio.

A China advertiu que o desenvolvimento de quadros de políticas internacionais é um processo longo, argumentando que se devem evitar novos mecanismos sempre que possível. Defendeu o foco na sensibilização, intercâmbio de informações, capacitação, assistência técnica e recursos financeiros. As organizações não governamentais, representadas pelo ZMWG, apoiaram tanto um instrumento legalmente vinculante para se enfrentar eficazmente o problema do mercúrio quanto as medidas voluntárias complementares. O Conselho do Círculo Polar Indígena (Inuite) chamou a atenção para as altas concentrações de mercúrio em fontes de alimentos tradicionais no Ártico, insistindo que os delegados a tomassem medidas imediatas de reversão desse cenário (ENB, 2008).

Conforme o disposto nos termos da Decisão 24/3 do Conselho de Administração do PNUMA, era de responsabilidade do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre o Mercúrio expor opções para a problemática em relatório final que refletisse a totalidade de pontos de vista expressos e recomendações acordadas, a serem apresentadas à 25ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA. A ideia consistia em apontar um número limitado de opções claramente identificadas, explicando exatamente o que estava envolvido em cada uma delas, a fim de permitir ao Conselho a realização de um debate esclarecido antes da conclusão final em fevereiro de 2009 (UNEP, 2008d).

Os resultados do primeiro encontro do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre o Mercúrio, os trabalhos empreendidos entre as sessões e as discussões sobre as consultas regionais realizadas forneceram um bom ponto de partida para a 2ª Reunião do Grupo *Ad*

hoc. Ainda assim, houve a ausência de muitos pontos importantes que deveriam ser abordados durante essa segunda oportunidade, a fim de se atingir uma resolução satisfatória para o início do processo negociador por meio da instalação do Comitê Intergovernamental Negociado (INC) – a reunião acabou por abordar os sete objetivos prioritários identificados pelo CA/PNUMA (UNEP, 2008d).

Os debates da 2ª Reunião se concentraram na elaboração de opções para serem analisadas pelo Conselho de Administração do PNUMA visando encontrar um equilíbrio entre as medidas legais, voluntárias e as parcerias – ou a combinação de todas elas –, sendo que as possíveis opções para controlar as emissões de mercúrio devem levar em conta as respectivas capacidades e aptidões dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento e as economias em transição, bem como as demandas de capacitação, transferência de tecnologia e fontes adequadas de financiamento (UNEP, 2008d).

Devido ao trabalho interseccional realizado pela Secretaria e à presença de diversos embaixadores itinerantes que facilitaram as consultas bilaterais, os participantes chegaram a Nairóbi para a reunião final, otimistas na obtenção de progressos substanciais. Apesar de uma breve reaparição da polaridade evidente no OEWG-1, esse espírito de otimismo e simpatia resultaram no acordo a respeito de um quadro político sobre o mercúrio, bem como a elaboração de listagem simplificada de instrumentos de implementação – um deles é legalmente obrigatório, mas se apontaram três opções de mecanismos voluntários para a consideração do Conselho de Administração do PNUMA, em fevereiro de 2009 (ENB, 2008).

A Secretaria do PNUMA apresentou um documento sobre as questões financeiras relacionadas ao processo de negociação, o qual abordou o potencial de acesso aos recursos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), o desenvolvimento de um fundo multilateral baseado na experiência de sucesso do modelo do Fundo Multilateral para a implementação do Protocolo de Montreal e as oportunidades de financiamento ao abrigo da Abordagem Estratégica Internacional de Gestão de Substâncias Químicas (SAICM) (UNEP, 2008d).

Um dos documentos centrais foi o relatório a respeito das possibilidades de se criarem estruturas para abordar a questão sobre as seguintes opções de mecanismos: convenção autônoma; protocolo adicional à Convenção de Estocolmo; medidas voluntárias. O relatório sobre a oferta e a demanda de mercúrio concluiu que esta última poderia ser

satisfeita sem se recorrer à mineração primária de mercúrio a partir da mina de mercúrio do Quirguistão. A Secretaria também apresentou proposta sobre os elementos comuns de um quadro para o tratamento dos problemas causados pelo mercúrio, sustentando haver se baseado em medidas identificadas no OEWG-1 e no parágrafo 19 da Decisão GC 24/3 IV. Finalmente, a Suécia apresentou relatório sobre um novo estudo concernente aos custos sociais e econômicos da contaminação por mercúrio continuada no ambiente, iniciado pelo Conselho de Ministros Nórdicos (UNEP, 2008d).

A 2ª Reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre Mercúrio (OEWG 2) resultou no projeto de um relatório final do OEWG, o qual inclui diversos elementos. Entre eles, há um relatório em resposta à solicitação presente na Decisão do CA/PNUMA 24/3 IV no sentido de recomendar a adoção de um quadro político para enfrentar os desafios globais ocasionados pelo mercúrio, explicitando que as alternativas elencadas são essenciais para o enfrentamento e resolução dos desafios globais provenientes da substância. Apresentaram-se duas opções para modalidades de implementação. Conforme a primeira, seria criada uma nova Convenção autônoma legal e juridicamente vinculante. A segunda previa três medidas voluntárias para abordar a questão – entre elas, a reconstrução do programa existente de mercúrio do PNUMA; a Abordagem Estratégica Internacional de Gestão de Substâncias Químicas (SAICM), e a Estrutura Organizacional e Programática sobre Mercúrio (POSM). Elaborou-se também uma descrição da nova convenção autônoma, indicando que um acordo relativo ao mercúrio poderia complementar e reforçar a cooperação e a coordenação entre o mais recente instrumento e as Convenções já existentes – os tratados de Basileia, Roterdã e Estocolmo (UNEP, 2008d).

O relatório também lista as potenciais vantagens de uma convenção independente, incluindo as medidas que permitem aos governos implementar as medidas relacionadas ao comércio para reduzir a utilização do mercúrio de uma forma não discriminatória; assegura uma participação ampla e efetiva, e proíbe novos usos indesejados e a oferta de mercúrio. Identifica ainda potenciais desvantagens de um instrumento legalmente vinculante, sobretudo o tempo e os recursos necessários para as negociações, a exclusão de países que não querem assumir compromissos vinculantes, assim como a flexibilidade reduzida do instrumento. Outras potenciais desvantagens se configuram pelas dificuldades em atrair financiamento sustentado e adequado; a falta de medidas de execução, e uma possível abordagem fragmentada e descoordenada para enfrentar o problema do mercúrio. O relatório também enumera as possíveis vantagens das medidas voluntárias, incluindo o seu

desenvolvimento mais rápido e menos oneroso, sua maior adaptabilidade e a ampla participação dos países por conta de sua flexibilidade (UNEP, 2008d).

Algumas das alternativas listadas inicialmente como prováveis estratégias para enfrentar a questão do mercúrio, tais como a proposição de um protocolo à Convenção de Estocolmo e protocolos para as Convenções de Basileia e Roterdã, caíram no esquecimento por falta de apoio por parte dos países presentes nas rodadas de negociação. A estimativa era que cerca de noventa países apoiavam a criação de um instrumento legalmente vinculante composto pelos países-membros da União Europeia; África; Europa Central; Ásia-Pacífico; América Latina e Caribe – o que certamente viabilizou a decisão majoritária dos países nesse sentido. Aqueles que propuseram um instrumento legalmente vinculante se encontravam unidos pela necessidade de se estabelecer regras autônomas vinculantes internacionais para o mercúrio. Houve países que seguiram apoiando as medidas puramente voluntárias – Argentina, China, Índia, México e Estados Unidos, sendo que México e Índia não estavam sequer dispostos a acomodar esforços, mesmo que minimamente, em direção a um instrumento vinculante. Os proponentes de ações voluntárias se sentiram pressionados a aceitar um acordo vinculativo, pela insuficiência de medidas voluntárias (UNEP, 2008d).

A falta de acordo quanto às medidas voluntárias sobre o mercúrio levou a uma diminuição do número de participantes favoráveis a tais providências. Países como Argentina, China, Índia, México e os EUA apoiavam as medidas voluntárias. Numa extremidade, estavam o México e a Índia, que não desejavam nenhum tipo de instrumento vinculante; em outra, a China afirmou que poderia considerar a possibilidade de um instrumento vinculante no futuro, e os Estados Unidos desejavam medidas voluntárias mais abrangentes, não se opondo em definitivo ao estabelecimento de um instrumento vinculante. Cabe destacar que, na ocasião, estavam em curso as eleições norte-americanas, com a incerteza entre um governo republicano ou democrata. Até então, todas as administrações republicanas tinham se mostrado reticentes em assumirem compromissos internacionais. Era de conhecimento geral que, na predominância de um governo democrata, eram grandes as chances de concordância com compromissos internacionais vinculantes, até porque o candidato democrata Barak Obama, enquanto senador, havia sido autor de lei proibindo a exportação de mercúrio, demonstrando seu apoio às negociações do instrumento vinculante (USA, 2008).

O documento de base contendo os elementos comuns do quadro do mercúrio para as negociações foi elaborado por iniciativa do Secretariado do PNUMA, sob o conhecimento

de que o maior obstáculo aos progressos das deliberações do CA/PNUMA era a falta de um quadro político coerente nos países. O documento foi bem recebido pelas delegações, configurando-se como uma sólida base de discussão sobre aspectos mais profundos a serem abordados. Diversos delegados puderam rever suas posições entrincheiradas, a fim de reconsiderarem suas posições iniciais na busca de lidar com os problemas advindos do mercúrio, pois existiam muitas dificuldades para abranger todas as situações previstas, referentes ao ciclo completo do produto.

A maior parte do que foi apresentado no documento foi aceita pelos países, que concordaram em recomendar ao CA/PNUMA a adoção de um quadro político global para o enfrentamento dos desafios acarretados pelo mercúrio em âmbito nacional, regional e global. Esse encaminhamento se caracterizou como quadro orientador para o Conselho adotar a decisão sobre o mandato da negociação do futuro instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio.

O Relatório final da 2ª Reunião inclui anexos importantes, relativamente aos andamentos realizados: Relatório Final do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto preparado para o CA/PNUMA, apresentando as opções solicitadas (UNEP, 2008d).

As duas Reuniões do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre o Mercúrio (OEWG) exerceram importante papel nas negociações prévias da Convenção de Minamata, oferecendo ao CA/PNUMA alternativas para abordar a questão global do mercúrio – a instituição de um novo tratado independente, um protocolo adicional à Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes ou programas voluntários para a redução das emissões de mercúrio, como já referido anteriormente.

4.3 Reuniões de preparação do Comitê Intergovernamental de negociação sobre o Mercúrio

4.3.1 1ª Reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto para preparação do Comitê Intergovernamental de Negociação sobre o Mercúrio (OEWG prep1), de 19 a 23 de outubro de 2009 - Bangcoc, Tailândia

O Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto (OEWG), de caráter preparatório para o Comitê Intergovernamental de Negociação (INC) sobre Mercúrio, se reuniu em Bangcoc, na Tailândia, de 19 a 23 outubro de 2009. A reunião foi convocada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com a participação de 241 representantes de governos, agências da ONU, organizações intergovernamentais e não governamentais. Apresentou como objetivo principal a recomendação de normas de procedimento para o INC, bem como para os trabalhos interseccionais sob a responsabilidade da Secretaria Executiva, com vistas à realização da 1ª Sessão do Comitê Intergovernamental Negociador, prevista para ocorrer entre 7 a 11 junho de 2010, em Estocolmo, Suécia, com a inclusão das opções para a estrutura do instrumento legalmente vinculante e de uma descrição das alternativas para instituir as disposições substantivas do tratado. Na ocasião, os delegados também participaram de sessões de informação sobre o fornecimento e armazenamento de mercúrio, mineração de ouro artesanal e em pequena escala, e a presença mercúrio em produtos e processos (UNEP, 2009e).

Durante o período em que ocorreu a reunião, os delegados se reuniram em sessão plenária para discutir os preparativos para o trabalho do INC, participando ainda de sessões de informação a respeito de vários elementos a serem contemplados num instrumento sobre o mercúrio. Na oportunidade, os grupos regionais, países e ONGs apresentaram manifestações diversas. Os EUA ressaltaram a indispensabilidade de se desenvolverem abordagens flexíveis e setoriais específicas. A Nigéria, em nome do Grupo Africano, ressaltou a importância da disponibilização de recursos financeiros novos e adicionais para os países em desenvolvimento e com economias em transição. A Suécia, pela União Europeia (UE), salientou a necessidade de se fornecerem ao INC recomendações claras sobre as regras de procedimento e sobre a estruturação do calendário para a execução de seus trabalhos.

A Suíça ressaltou que as discussões sobre questões importantes não devem ser adiadas no processo de negociação. O GRULAC apontou suas expectativas no tocante a um

processo de negociação inclusivo e abrangente a todos os países sobre todo o ciclo de vida do mercúrio. A China demonstrou preocupação com a falta de dados sobre a abrangência da problemática do mercúrio e sobre as opções de políticas disponíveis. A Bielorrússia, em nome do Grupo da Europa Central e Oriental (CEE), afirmou que o OEWG proporcionaria um trabalho fundamental e essencial para o processo de negociação.

O Presidente do Grupo *Ad hoc* de Trabalho aberto resumiu o debate, observando que a decisão do Conselho de Administração do PNUMA 25/5 proporciona um quadro claro para a preparação de um instrumento legalmente vinculante abrangente, flexível e transparente sobre o mercúrio (ENB, 2009).

Quanto às regras de procedimento, as discussões giraram em torno da tomada de decisão, com a menção à necessidade de consenso ou votação – nesta última, seria exigida uma maioria de dois terços, sendo que o voto seria o último recurso a ser incluído.

O Presidente do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto, em acordo com a Secretaria, propôs um calendário de cinco reuniões para o INC, com a sugestão das seguintes rodadas de negociações: junho de 2010 (1ª sessão); janeiro de 2011 (2ª sessão); outubro de 2011 (3ª sessão); junho de 2012 (4ª sessão), e janeiro de 2013 (5ª sessão) (UNEP, 2009).

Nessa mesma reunião, ocorreu o debate sobre as opções para a estrutura e as disposições para o instrumento legalmente vinculante do mercúrio. Durante as discussões, vários delegados apoiaram os trabalhos interseccionais a serem realizados pela Secretaria do PNUMA. Os EUA, juntamente com a Austrália, incentivaram a preparação, pela Secretaria, dos dispositivos padrões presentes em toda convenção internacional e que usualmente não requererem discussões para a sua estruturação, quanto à forma e conteúdo. Sustentaram também a preferência por uma discussão conceitual sobre os elementos constituintes do fundo do futuro tratado já na 1ª sessão de negociação (INC-1) (ENB, 2009). Em contrapartida, a China destacou a complexidade dessa tarefa, preferindo chegar a um consenso sobre os elementos básicos do tratado, antes de encarregar a Secretaria de qualquer trabalho de formatação de um documento negociador.

O GRULAC solicitou tempo para consultar internamente seus membros, visando um consenso sobre a melhor abordagem. O Secretariado apresentou o documento intitulado CRP.8, contendo uma lista de documentos ou relatórios que podiam ser colocados à disposição do INC, incluindo uma proposta inicial relacionada às opções de estrutura e de disposições convencionais (ENB, 2009). Na oportunidade, o GRULAC apresentou um novo

documento de plenária, denominado de CRP.7, explicando que ele havia sido produzido a partir do reconhecimento de que a definição do âmbito de aplicação do tratado deve ocorrer simultaneamente com o estabelecimento do que é essencial para a sua implementação. Propôs que esse documento deveria funcionar como instrumento de orientação para o processo negociador. A Suíça incluiu o CRP.9, sugerindo ao Secretariado do PNUMA a preparação de um documento sobre as opções presentes no tratado, com descrição de como o instrumento poderia possibilitar sinergias com outros acordos multilaterais ambientais relevantes e inúmeras políticas públicas, incluindo a mudança climática, por exemplo (UNEP, 2009e).

No decorrer das discussões, o Grupo Africano e a China apoiaram o documento proposto pelo GRULAC sob a afirmação de que os meios para cumprir as obrigações devem figurar na vanguarda das negociações. A UE registou a necessidade de debater questões substantivas e horizontais simultaneamente, e o Grupo CEE concordou, em princípio, com o documento proposto pelo GRULAC. A Suíça sugeriu que o aspecto mais inovador da proposta do GRULAC se encontrava na tabela anexa, que expunha a relação entre as questões substantivas e as necessidades para implementação, podendo se constituir, assim, como ferramenta para a garantia do equilíbrio entre o empenho por medidas de caráter político e o compromisso de prestar apoio técnico e financeiro. Sugeriu ainda a inclusão das bases de cumprimento nessa ferramenta (ENB, 2009).

O GRULAC destacou que a tabela foi concebida como um documento vivo para guiar o processo de negociação. A Jamaica acrescentou que a ferramenta poderia ser utilizada pelos governos nacionais como forma de preparação para as sessões do processo negociador. O Grupo da CEE, Indonésia, Colômbia e Jordânia apoiaram a proposta suíça no sentido da coesão com os diversos acordos multilaterais ambientais. A China e a Índia salientaram que o instrumento vinculante sobre o mercúrio precisa ser autônomo; advertiram que a referida proposta poderia limitar as discussões durante as negociações do mercúrio.

Em termos gerais, foi acordado que o documento (CRP.8) preparado pela Secretaria do PNUMA proporcionou uma boa base para o início dos trabalhos de negociação. O México propôs a fusão dos três documentos apresentados – CRPs.7, 8 e 9 –, que deveriam então constituir um documento único, sugestão aceita pelos demais delegados. A Secretaria ficou, então, encarregada de coordenar os trabalhos de junção, levando em consideração as intervenções realizadas no debate em plenário e as posições apresentadas pelos grupos regionais (ENB, 2009).

No último dia da reunião, a Secretaria apresentou um documento agrupado (CRP.10), referente aos dados a serem disponibilizados no processo negociador desde a sua primeira sessão. O Presidente da reunião afirmou que o documento representava uma orientação ao Secretariado e que deveria ser considerado pelos delegados com o devido comprometimento (UNEP, 2009e).

O Secretariado do PNUMA apresentou a proposta de documento sobre o desenvolvimento de um estudo a respeito das emissões de mercúrio (UNEP(DTIE)/Hg/WG.Pre/1/5), observando que ele deveria se encontrar disponível para a 2ª Sessão do processo negociador. Nas discussões que se seguiram, diversas delegações apontaram para a necessidade de se disponibilizar esse estudo o mais brevemente possível a fim de auxiliar as negociações. A pesquisa realizada incluiria uma análise das características técnicas dos vários tipos de fontes de emissão de mercúrio; as tendências atuais e futuras das emissões de mercúrio; o levantamento do custo e eficácia das tecnologias de controle, e suas medidas alternativas. O foco do estudo se concentraria em quatro setores: usinas de queima de carvão e caldeiras industriais; produção industrial de metais; incineração de resíduos, e indústrias de cimento. Os estudos de caso ocorreriam nos EUA, China, Índia, África do Sul, UE, Brasil e na Rússia. Sobre a metodologia a ser adotada, os dados seriam coletados por meio de pesquisa, de preferência na localidade das fábricas, com utilização também de dados agregados. O relatório final seria entregue em outubro de 2010 e apresentado na 2ª sessão de negociação (UNEP, 2009e).

Em debate sobre as emissões atmosféricas de mercúrio, o Presidente solicitou que os delegados se concentrassem nas questões estratégicas e nas informações dos estudos a serem utilizados no processo de negociação. A Suíça, apoiada pela Noruega e pelo GRULAC, destacou a necessidade de se considerarem equipamentos contendo mercúrio, sugerindo que o gerenciamento de risco das emissões de mercúrio deveria ser negociado na 1ª sessão, em paralelo com a conclusão do estudo acima citado. A Indonésia, com o apoio da Índia, salientou que as emissões provenientes das indústrias e queima de carvão e de gás, bem como as emissões para outros meios (compartimentos ambientais, água e solo) precisariam também ser incluídos na negociação (ENB, 2009).

Os EUA afirmaram que o estudo deveria se dirigir às emissões atmosféricas, as quais acarretam um impacto mais direto no tocante à contaminação global. O Japão explicitou que a incineração de resíduos não é uma técnica de eliminação comum nos países em desenvolvimento, sendo que as lixeiras e aterros sanitários são mais frequentes; mencionou

também que o estudo deveria visar práticas de eliminação de resíduos de forma mais ampla. O Brasil e a Índia argumentaram que as emissões a outros compartimentos ambientais também deveriam ser consideradas. A China e o Brasil declararam que a qualidade do estudo não deve ser afetada por prazos para a sua conclusão. A UE encorajou o envolvimento de todas as partes interessadas no desenvolvimento do estudo, apontando como indispensável que se considerassem os custos da inação por parte dos países (ENB, 2009).

A Secretaria do PNUMA também apresentou documento relativo a informações auxiliares para o trabalho do INC (UNEP(DTIE)/Hg/WG.Prep/1/9), fornecendo um resumo de todos os principais estudos e documentação disponíveis sobre o mercúrio. A Secretaria se dispôs a aceitar orientações adicionais sobre os dados requeridos pelo comitê intergovernamental negociador (UNEP, 2009e).

Houve a observação, por parte de alguns representantes, sobre a necessidade de atualização das informações presentes em diversos relatórios a serem inseridos no documento. A Jamaica solicitou uma pesquisa sobre mecanismos de cumprimento e a avaliação da eficácia dos compromissos internacionais. O Japão solicitou um estudo sobre os critérios de uso essenciais do mercúrio. O Secretariado concordou em preparar o CRP.8, para encaminhar ao plenário, sobre as análises solicitadas (UNEP, 2009e).

Relativamente à questão do fornecimento e armazenamento de mercúrio, o documento (UNEP(DTIE)/Hg/WG.Prep/1/INF/3) abordou a oferta e o comércio exterior do mercúrio. Existe um número reduzido de grandes fornecedores e comerciantes de mercúrio em comparação com o consumo amplamente disperso no mundo. Dessa forma, o controle do suprimento de mercúrio foi apontado como opção política fundamental no âmbito dessa problemática. O documento destacou também as principais medidas para monitorar o fornecimento de mercúrio, incluindo impedir a exportação do produto, proibir novas minas de mercúrio primário, eliminar a mineração existente e recolher os estoques de mercúrio das fontes mais importantes. Um exemplo de cumprimento dessas medidas seria a substituição tecnológica das fábricas de cloro e álcalis. No relato final do documento, a Secretaria afirmou que as proibições de exportação de mercúrio da UE e dos EUA se mostraram de fato úteis para a redução dos fluxos de mercúrio (UNEP, 2009e).

A Secretaria do PNUMA mencionou ainda aspectos alusivos ao Projeto de Mineração Primária de Mercúrio no Quirguistão. Relatou-se que o PNUMA e o UNITAR trabalharam em parceria com o Governo do Quirguistão e demais aliados na elaboração de

planos de desenvolvimento econômico alternativos e na promoção de investimento em outras atividades econômicas a fim de substituir a mineração primária de mercúrio, incluindo a remediação das áreas afetadas e o fechamento da mina. Ressaltou-se também que a eliminação gradual da mineração primária no Quirguistão oferece uma oportunidade para desenvolver atividades de curto prazo, enquanto as negociações estão em andamento (UNEP, 2009e).

Sobre a questão de alternativas para o armazenamento responsável do mercúrio, o ZMWG apresentou o UNEP(DTIE)/Hg/WG.Prep/1/CRP.5, sob a proposta de instituição de parcerias para o armazenamento de mercúrio, com as devidas iniciativas conexas, a fim de se alcançar a redução da oferta de mercúrio em 50% até 2013. Houve menção também ao cronograma de ações para as atividades prioritárias de curto prazo. No mais, foram descritos os projetos regionais na Ásia-Pacífico e América Latina e Caribe, com o relato de que os próximos passos incluiriam análise comparativa das sub-regiões, das técnicas de estabilização e da viabilidade das opções de armazenamento. Afirmou-se, por fim, que as alternativas de armazenamento de grandes quantidades de mercúrio devem ser acessíveis aos países, mas que, no entanto, é imprescindível a implementação de medidas reguladoras nacionais e regionais (UNEP, 2009e).

Na discussão subsequente, a UE encaminhou documento sobre a situação jurídica de oferta, armazenamento e produtos que contenham mercúrio na União Europeia (UNEP(DTIE)/Hg/WG.Prep/1/CRP.2). Assinalou que a UE tem desenvolvido critérios detalhados de segurança para o armazenamento, com experiência que pode ser útil a outros países. A Alemanha entregou um relatório sobre tecnologias para a estabilização do mercúrio elementar e resíduos que contenham mercúrio (UNEP(DTIE)/Hg/WG.Prep/1/CRP.4), observando que realizará avaliações sobre técnicas químicas existentes para estabilizar fisicamente o mercúrio por meio da redução de sua volatilidade e solubilidade. Os EUA destacaram que possuem legislação sobre a proibição da exportação do mercúrio; na ocasião, eles se comprometeram a inaugurarem uma instalação de armazenamento de mercúrio. O Japão destacou a importância de se encontrarem formas pelas quais as responsabilidades dos produtores e geradores de resíduos fossem de fato compartilhadas. A Tanzânia elogiou as proibições dos EUA e da UE em quanto à exportação, externando a esperança de que essas medidas minimizem o envio de mercúrio para os países em desenvolvimento (UNEP, 2009e).

Quanto à mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM), o representante do Conselho Artesanal do Ouro discutiu a necessidade de uma transição rentável do uso de mercúrio nesse processo. Observou que os mineiros artesanais recebem 70% ou mais do preço internacional do ouro, o que representa cerca de 12% da produção. Enfatizou que esse método de mineração se configura como uma excelente oportunidade de desenvolvimento econômico e poderia ser eficiente para a transferência de riqueza dos países ricos para os países pobres. Ele ressaltou também a premência de melhores práticas tanto para a redução do uso de mercúrio quanto para tornar a atividade sustentável, pois cerca de mil toneladas de mercúrio no mundo são liberadas no meio ambiente por meio da mineração, representando aproximadamente um terço de todos os lançamentos antropogênicos no planeta. Diante desse contexto, o representante discorreu sobre alternativas viáveis como o estabelecimento de ações preventivas da poluição e a reativação do mercúrio para reutilização continuada. Mencionou que um tratado que verse especificamente sobre o mercúrio por si só não resolveria os problemas causados pela mineração de ouro artesanal e em pequena escala, mas que um acordo dessa natureza realmente permitiria a coordenação mundial das ações de restrição de oferta (UNEP, 2009e).

A representante do Peru apresentou uma visão geral sobre os projetos de mercúrio relacionados à questão da mineração de ouro artesanal e em pequena escala no sudeste da Ásia e na América do Sul. Informou que ambas as propostas foram trabalhadas com vistas a construir um compromisso dos governos nacionais para abordar a questão, com a criação de planos estratégicos prevendo a participação de diversas partes interessadas em reduzir o uso do mercúrio e no aperfeiçoamento do processo de coordenação e colaboração regional. Apesar dos argumentos favoráveis, a delegada apontou também os limites dos projetos em questão, os quais somente teriam sido aplicados a algumas cidades das referidas regiões – o que se deve, sobretudo, à dispersão da mineração de ouro artesanal e em pequena escala nesse território. Outro fator limitante foi a não participação dos setores de saúde na elaboração de um trabalho sobre os impactos da atividade para a saúde humana (UNEP, 2009e)

Ainda no que diz respeito ao tema, a UNIDO e o Conselho de Defesa dos Recursos Naturais (NRDC) lideravam um projeto internacional sobre a Parceria Global de Mercúrio em mineração de ouro artesanal e em pequena escala, com o objetivo de diminuir o uso e as emissões de mercúrio no setor em pelo menos 50% até 2017. Mencionaram a necessidade de restrição da oferta global de mercúrio, o que acarretaria, no entanto, a elevação do preço

da substância; alternativas tecnológicas de recuperação do mercúrio se fariam, assim, necessárias. Outras medidas apontadas pelos representantes foi a integração dos mineiros na economia formal, com o fim de permitir a implementação de programas de sensibilização e educação dessa força trabalhadora, e o desenvolvimento de modelos tecnológicos de sucesso para se viabilizar a transição para processos que não utilizem mercúrio (UNEP, 2009e).

Todos os países foram convidados para participar do projeto, sendo que vários deles se mostraram favoráveis à iniciativa. A Nigéria salientou os impactos negativos para a saúde associados à mineração de ouro artesanal e em pequena escala, incentivando o UNIDO a expandir para os países africanos as atividades elaboradas nas propostas. Os EUA mencionaram a importância e a urgência de um tratamento adequado da mineração de ouro artesanal e em pequena escala; nesse sentido, questionaram se haveria tecnologias livres de mercúrio que possibilitassem uma solução para o problema. O Paquistão sugeriu a criação de um banco de dados sobre trabalhadores mineiros afetados pela exposição ao mercúrio. A UE destacou que a medida mais adequada para o setor seria a proibição da exportação de mercúrio, de modo a se reduzir a disponibilidade de mercúrio a ser utilizado na mineração de ouro artesanal e em pequena escala (UNEP, 2009e).

Quanto à questão dos produtos e resíduos, o representante do NRDC discorreu sobre os produtos sem mercúrio, esclarecendo sobre o sucesso de diversos processos de transição para a fabricação de produtos sem mercúrio, entre eles: interruptores e relés; termômetros; baterias – exceto as pilhas-botão. Referiu-se à dificuldade de transição para alguns produtos específicos. No mais, destacou que há alternativas para os produtos com mercúrio, mas que o futuro tratado poderia tratar mais detidamente do tema.

O representante do Secretariado da Convenção de Basileia explicou que o mercúrio não pode ser destruído, além de ser altamente dispersivo no meio ambiente. Considerou, assim, que a remoção da substância do fluxo de resíduos seria a maneira mais eficaz de estabelecer um tratamento ambientalmente adequado para o problema. Informou sobre os trabalhos de gestão de resíduos com mercúrio do Secretariado da Convenção de Basileia, argumentando sobre a importância de não se duplicarem os regimes a respeito do mesmo tema (UNEP, 2009e).

A UE relatou haver obtido sucesso na restrição do teor de mercúrio em pilhas e aparelhos eletroeletrônicos, ressaltando que as alternativas têm se mostrado economicamente viáveis. A Comissão Europeia apresentou o documento de plenário

(CRP.2) referente à situação legal sobre produtos que contêm mercúrio e os princípios subjacentes incluídos, na direção de se avaliar a disponibilidade de alternativas e, diante de resposta afirmativa, legislar pela proibição da venda do produto contendo mercúrio; em caso negativo, restringir o teor de mercúrio ao máximo, com o estabelecimento de obrigações para a reciclagem.

O Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (UNITAR) descreveu seu trabalho no âmbito da assistência aos estoques de mercúrio existentes nos países, da tomada de decisões sobre a gestão do risco do mercúrio e da instituição de sistemas nacionais de dados sobre poluição. A Rede Internacional IPEN abordou a importância do conhecimento do consumidor a respeito da política regulatória e dos riscos dos produtos contendo mercúrio. Sugeriu, por fim, a aplicação do princípio de Responsabilidade Estendida do Produtor aos produtos que contenham mercúrio (UNEP, 2009e).

4.3.2 1ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-1), de 1 ao 7 de junho de 2010 - Estocolmo, Suécia

A 1ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio, realizada no período de 1 a 7 de junho de 2010, em Estocolmo, Suécia, contou com a participação de mais de quatrocentos representantes de governos e de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais. Trata-se da primeira de cinco sessões previstas, à época, para ocorrerem antes da 27ª Sessão do CA/PNUMA e do Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente em fevereiro de 2013.

Na ocasião, os delegados iniciaram o desenvolvimento de um instrumento juridicamente vinculante sobre mercúrio. O primeiro passo foi a troca de pontos de vista sobre os principais elementos de um instrumento internacional, incluindo os seguintes tópicos: objetivos; estrutura do instrumento; capacitação; assistência técnica e financeira; cumprimento; questões de oferta, demanda; comércio; resíduos e armazenamento de mercúrio; emissões atmosféricas de mercúrio; conscientização e troca de informações (UNEP, 2010).

O Presidente do Comitê Negociador (INC) – o diplomata uruguaio Fernando Lugris – propôs um cronograma de trabalhos para a semana de negociação, acreditando que a

reunião possibilitaria: identificar e discutir as opções para a estrutura do instrumento; explorar de forma preliminar cada tópico explicitado na Decisão 25/5 do Conselho de Administração do PNUMA; assinalar tanto as disposições que requerem análise mais aprofundada quanto aquelas em que se observa menor controvérsia entre os países; detectar as áreas passíveis de um trabalho interseccional por parte da Secretaria do PNUMA (UNEP, 2010).

Os grupos regionais, países e ONGs se manifestaram no seguinte sentido: a Nigéria, em nome do Grupo Africano, esperava que o instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio apresentasse um escopo amplo, abrangendo questões relativas à transferência de tecnologia, com soluções de baixo custo para alternativas ao mercúrio nos países em desenvolvimento e com economias em transição. Enfatizou também a responsabilidade ampliada do produtor na diminuição do uso de mercúrio.

A Espanha, em nome da UE, observou que o cumprimento da Convenção será importante para se criar um ambiente seguro às negociações. A Comissão Econômica Europeia, também pela UE, reiterou seu compromisso de obter um instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio, mas observou que, devido à ausência, nos seus Estados-membros, de "autorização formal para negociar", ela não seria capaz de se envolver em negociações que afetariam as leis comuns do bloco sobre o mercúrio.

O Chile, pelo Grupo GRULAC, destacou a importância da capacitação e transferência de tecnologia; da transparência, inclusão e participação de todos os países no processo; do acesso à documentação e informações sobre o tema; da adoção do princípio das decisões por consenso, argumentando ainda que se deveria evitar a sobreposição de reuniões sobre a temática relativa a químicos. A Federação Russa, pelo Grupo da Europa Central e do Leste, defendeu a obrigatoriedade do instrumento com a proteção da saúde humana e do meio ambiente. O Egito, pelo Grupo Árabe, opinou sobre a possibilidade de o novo acordo permitir que os governos estabelecessem medidas comerciais para controlar a poluição por mercúrio em igualdade de condições, levando-se em conta os interesses de todos os países (ENB, 2010).

Uruguai, Brasil, Colômbia, Indonésia, Irã e China, entre outros, junto com os grupos regionais GRULAC e Árabe, destacaram a importância da utilização do princípio da Declaração do Rio sobre “as responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, assim como a relevância de um mecanismo financeiro para assegurar a implementação do tratado. O

Japão, pelo Grupo da Ásia-Pacífico, mencionou que a posição regional seria apresentada posteriormente (UNEP, 2010).

A China reafirmou o apoio de seu governo para a ação internacional de controle mercúrio e destacou a necessidade de dados e informações. Para a Indonésia, no entanto, o tratado só deve se aplicar ao mercúrio, e a capacitação e transferência de tecnologia devem ser priorizadas. A Nova Zelândia recomendou o foco em atividades humanas que contribuem para o aumento da poluição do mercúrio; apontou a importância de se traçar um instrumento que complemente pontos precisos não abordados em outros tratados, particularmente na Convenção de Basileia. Bangladesh defendeu que os países menos desenvolvidos deveriam ser isentos do cumprimento das obrigações advindas da Convenção, ou ao menos disporem de extensão de prazo para tal. Enfatizou também a necessidade de se evitarem os problemas enfrentados pelas outras convenções relativamente à assistência financeira (ENB, 2010).

A Noruega citou a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes como um exemplo estrutural; no mais, chamou a atenção para importantes atividades de redução das emissões de mercúrio a partir de tecnologias alternativas. O Canadá observou que a população e o meio ambiente de seu país são particularmente afetados por emissões de mercúrio provenientes de outras partes do mundo; apontou como fundamental a não duplicidade com outros instrumentos internacionais alusivos ao meio ambiente.

A Colômbia ressaltou a importância de um mecanismo de financiamento para a implementação da Convenção nos países em desenvolvimento e economias em transição. Para a Austrália, é essencial que se encontrem soluções com base científica, a serem testadas sob os critérios de eficácia, eficiência e praticidade. A Islândia encorajou o uso do conhecimento científico disponível para encontrar alternativas viáveis aos problemas de utilização do mercúrio. A Índia solicitou ao INC incentivos para o desenvolvimento de parcerias entre as esferas públicas e privadas com o objetivo de estimular ainda mais a eliminação do mercúrio. A Jordânia sublinhou a necessidade do desenvolvimento de ferramentas adequadas para a prestação de informações que tornem possível essa eliminação (ENB, 2010).

Os EUA lembraram aos delegados sobre a grande ameaça de exposição ao mercúrio para a saúde de mulheres e crianças, especialmente entre os povos indígenas. O Iraque observou a necessidade da substituição do mercúrio em fábricas de cloro e álcalis por já existirem tecnologias que não contêm a substância. O Haiti solicitou aos países

desenvolvidos a elaboração de alternativas confiáveis e acessíveis aos problemas advindos do uso do mercúrio. Por sua vez, a Nigéria fez um apelo no sentido de uma maior participação de todos os interessados na implementação das Parcerias Globais de Mercúrio; junto com o Quênia, Cuba e a África do Sul, destacou também a importância de um mecanismo financeiro e a transferência de tecnologia. O Sudão e o Quênia enfatizaram a importância dos meios de implementação para os países em desenvolvimento e economias em transição.

As Filipinas informaram se encontrar em curso, à época, uma estratégia de eliminação progressiva do mercúrio no setor de mineração artesanal de ouro e em pequena escala, mencionando o quão importante é a inclusão da sociedade civil nas negociações do tratado. A África do Sul defendeu que o instrumento de mercúrio deveria ser realista, sem a duplicação dos esforços realizados ao abrigo de outros instrumentos internacionais para o meio ambiente. O Panamá apelou para a cooperação e apoio dos países desenvolvidos quanto ao enfrentamento da poluição por mercúrio. O Paquistão observou que seu país apresenta um elevado número de habitantes expostos ao mercúrio. Omã enfatizou a importância de campanhas de sensibilização sobre os problemas decorrentes do uso do mercúrio.

A Tanzânia argumentou que aproximadamente vinte milhões de tanzanianos dependem da mineração artesanal de ouro e em pequena escala para a sua subsistência, destacando haver implementado atividades para eliminar o uso de mercúrio. Honduras apontou as dificuldades decorrentes da retirada imediata do mercúrio dos amálgamas dentários. De sua parte, o Burkina Faso informou que sua população é afetada pela poluição por mercúrio, embora não produza a substância (ENB, 2010).

Houve ainda a manifestação por parte das organizações presentes quanto à questão. O Centro Regional da Convenção de Basileia no Egito incentivou a utilização de competências e de suas instalações para o treinamento e a transferência de tecnologia. A OMS apresentou as atividades da organização relacionadas ao mercúrio, com a observação de que 5.600 hospitais se comprometeram com a eliminação do mercúrio em suas instalações. A OIT se referiu à gravidade do problema de saúde dos trabalhadores envolvidos nos processos que utilizam mercúrio decorrente da exposição frequente à substância, sublinhando como é importante lembrar desses trabalhadores na busca de alternativas para a substituição do mercúrio e, sobretudo, durante o desenvolvimento do instrumento juridicamente vinculante. O Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) observou que a

quinta fase de financiamento incluirá vinte milhões de dólares para projetos-piloto sobre o mercúrio (UNEP, 2010).

A rede IPEN enfatizou que o mercúrio representa mais que uma série de desafios técnicos, afirmando que a implementação de trabalhos sociais e culturais complexos deve ser considerada durante o desenvolvimento do futuro instrumento. Para o Grupo ZMWG, os seguintes pontos seriam essenciais para a elaboração do instrumento: proibição do mercúrio elementar; sistemático banimento de produtos contendo mercúrio; estabelecimento de ações direcionadas à eliminação do uso do mercúrio na mineração artesanal de ouro e em pequena escala; prestação adequada da assistência técnica e financeira para assegurar a aplicação efetiva da Convenção (UNEP, 2010).

A Rede Global de Profissionais de Saúde instou os delegados a formularem um instrumento forte, que incluísse compromissos concretos e recursos suficientes para solucionar o problema do mercúrio. A Associação Médica Mundial e o Instituto de Política de Desenvolvimento Sustentável prometeram apoio para a eliminação do mercúrio. A Aliança Mundial da Odontologia Livre de Mercúrio destacou que o amálgama dentário é composto por 50% de mercúrio, solicitando que constasse do instrumento juridicamente vinculante a data limítrofe para a proibição do mercúrio em amálgamas dentários. O Conselho Internacional do Tratado de Populações Indígenas salientou que muitos povos indígenas vivem em comunidades remotas, peculiaridade que caracteriza como inaceitável forçá-los a evitar os alimentos tradicionais contaminados com mercúrio, o que se configuraria, inclusive, como uma violação aos direitos humanos (UNEP, 2010).

Nesse ponto das discussões, a China relatou que o famoso Museu Vasa, na Suécia, dispõe de um navio que, no século XVI, naufragou com sua totalidade de pessoas e cargas. De acordo com a delegação chinesa, essa embarcação – o Vasa –, possuía esculturas decorativas surpreendentemente elaboradas, mas mesmo assim afundou por haver sido mal projetado – destacou-se, dessa forma, o quão essencial é o estabelecimento de um alicerce bem estruturado. O conto se apresentou como uma metáfora adequada para a primeira das cinco sessões do Comitê Intergovernamental de Negociação, no sentido de ressaltar a importância da preparação de um instrumento juridicamente vinculante sobre mercúrio (UNEP, 2010).

Enquanto a reunião procedeu sob uma atmosfera notavelmente convivial, a tarefa substancial de criação de um tratado moderno, eficaz e bem financiado pesou sobre as

mentos dos participantes. No entanto, como a primeira sessão objetivou sobretudo a troca de pontos de vista, não houve um aprofundamento das questões substantivas envolvendo o mercúrio. Por fim, quando se evidenciou a extensiva diferença de opiniões, as negociações foram adiadas para a segunda sessão (UNEP, 2010).

A escolha de financiamento adequado ao instrumento se configurou como prioridade durante a reunião. No entanto, para além da ordem política, outra questão de relevância foi a relativa às emissões atmosféricas de mercúrio não intencionais causadas pela combustão de carvão, temática que se associa às emissões de gases de efeito estufa, conforme a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC). Desse modo, a determinação de limites juridicamente vinculantes sobre as emissões atmosféricas não intencionais no instrumento não significa necessariamente a diminuição da dependência de combustíveis fósseis, mas exigiria a implementação de alternativas livres de mercúrio (UNEP, 2010).

Podemos apontar como principal resultado desse encontro a solicitação, por parte dos delegados, no sentido de a Secretaria Interina do PNUMA desenvolver trabalhos interseccionais, com a inclusão dos “elementos de uma abordagem abrangente e apropriada” a um instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio. Nele, deveriam constar também as disposições identificadas no parágrafo 27 da Decisão 25/5 do CA/PNUMA, com atenção para as considerações constantes do seu parágrafo 28, bem como os princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Assim sendo, o documento figuraria como base para as negociações da 2ª sessão do Comitê Negociador.

4.3.3 2ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-2), de 24 ao 28 de janeiro ocorrida - Chiba, Japão

A 2ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de um instrumento legalmente vinculante sobre mercúrio foi realizada no período de 24 a 28 de janeiro de 2011, na cidade de Chiba, no Japão, com a participação de 506 representantes de governos e de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais (UNEP, 2011). Trata-se da segunda de cinco sessões convocadas antes da 27ª Sessão do

Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, em fevereiro de 2013.

Os delegados iniciaram seus trabalhos a partir de documento, apresentado pela Secretaria do PNUMA, contendo os pontos essenciais para a elaboração do futuro instrumento. Houve diversas manifestações quanto à questão por parte dos grupos regionais, países e ONGs, relatados a seguir.

A Costa Rica, em nome do Grupo Latino-Americano e do Caribe (GRULAC), destacou que as medidas de controle precisariam ser proporcionais à mobilização de recursos financeiros e à capacidade dos países em desenvolvimento e economias em transição, defendendo o estabelecimento de dispositivos orientadores políticos claros no preâmbulo do instrumento, com a inclusão do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A UE, a Nigéria – em nome do Grupo Africano – e a Federação da Rússia – pelo Grupo da Europa Central e do Leste – apoiaram a utilização do documento preparado pela Secretaria do PNUMA como base para as negociações. O Grupo Africano destacou a importância de se definirem metas de redução do mercúrio, com o fornecimento, pelos países doadores, de apoio financeiro e técnico adequado (UNEP, 2011).

A Dinamarca, em nome do Conselho do Ártico, solicitou que os dados sobre o mercúrio, presentes no programa de monitoramento do Conselho, devem constituir uma das pedras angulares do instrumento, destacando ainda a importância de uma abordagem holística. A China sugeriu abordar os princípios orientadores no debate relativo às questões técnicas. O Chile ressaltou a indispensabilidade de se proteger a população de emissões de mercúrio. Informou que poderia reduzir a oferta de mercúrio no seu território, com a ressalva de que essa diminuição representaria, no entanto, uma desvantagem para os esforços de seu país na superação da pobreza. Os EUA afirmaram que o documento elaborado pela Secretaria aborda elementos fundamentais para as discussões da sessão de negociação, mostrando-se favorável, ainda, à adoção de medidas eficazes para combater o problema da poluição por mercúrio (ENB, 2011).

O Brasil argumentou que as implicações sociais e de saúde da mineração artesanal de ouro e em pequena escala (ASGM) são um ponto relevante para o país, e que as práticas reguladoras desse setor representariam um grande desafio. A Tanzânia informou que, no seu território, um milhão de pessoas se encontram diretamente envolvidos com a mineração artesanal de ouro e em pequena escala. Diante dessa circunstância, solicitou prioridade para

o tema, a partir da elaboração de um maior número de estudos sobre os impactos desse tipo de mineração na saúde dos garimpeiros e nos ambientes. A Índia defendeu que o instrumento sobre o mercúrio precisa incluir uma combinação de elementos voluntários e vinculantes, ressaltando que não poderia aceitar metas de redução de emissões do uso de mercúrio. A Nigéria explicou que, à época, mais de cem nigerianos morreram por conta do envenenamento por chumbo relacionado à mineração, afirmando, assim, a premência de avaliações nacionais para sensibilizar os tomadores de decisão política. O Iraque sublinhou a necessidade de aumentar a consciência dos riscos associados ao mercúrio (ENB, 2011).

O México apontou a natureza delicada do documento elaborado pela Secretaria do PNUMA, pois considerava fundamental que os países encontrassem uma maneira de trabalhar em conjunto com o secretariado a fim de assegurar que a próxima versão do texto em negociação fosse verdadeiramente representativa das propostas e debates do INC-2. Omã salientou a necessidade de diferenciar as obrigações e as implicações sociais relativas à eliminação do mercúrio. A Argélia observou que o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas deve imbuir o processo da negociação. O Qatar mencionou a necessidade de um acordo sobre a redução gradual do uso de mercúrio que apresentasse uma estratégia de enfrentamento dos resíduos de mercúrio em esfera global (ENB, 2011).

A Coalisão para Medicamentos sem Mercúrio (Comed), em nome da ONG SafeMinds, aplaudiu o documento apresentado pela Secretaria do PNUMA, mas reconheceu que, para ser abrangente, o tratado deve proibir o mercúrio em vacinas e outros medicamentos no âmbito do anexo C (Mercúrio Adicionado em Produtos). O Centro de Colaborador para vítimas da doença de Minamata, em nome do Saúde Sem Dano, da Rede IPEN e do Grupo de Trabalho ZMWG, argumentou que o Governo do Japão e outros países devem aprender com a experiência decorrente da doença de Minamata, fazendo um apelo aos delegados no sentido da elaboração de um tratado ambicioso (ENB, 2011).

Uma das preocupações mais recorrentes durante as intervenções dos delegados do INC-2 se relacionaram à obrigatoriedade de se considerarem as disposições já utilizadas em outras convenções multilaterais ambientais de substâncias e resíduos químicos. Entre os itens frequentemente mencionados, encontram-se os seguintes: as provisões de resíduos da Convenção de Basileia; os procedimentos de consentimento prévio informado da Convenção de Roterdã ao abordar os projetos de artigo sobre o comércio entre as partes e os não membros; o transporte e armazenamento de mercúrio; o modelo potencial de estrutura da Convenção de Estocolmo. Houve a menção, também, a respeito de como a redução das

emissões atmosféricas de mercúrio provenientes da queima de carvão beneficiaria a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) (UNEP, 2011).

A postura dos representantes no tocante às demais convenções sobre o tema se resumiu em três grandes posições. A primeira se concentrava em reforçar a importância da sinergia com outros tratados a fim de evitar a duplicação de esforços. A segunda considerou a realização de projetos com abordagem abrangente e adequada para o mercúrio, visando assegurar que os acordos sobre o mercúrio permaneçam em consonância com as exigências de outras convenções ambientais multilaterais de químicos. Essa proposta teve o intuito de garantir que todas as partes pudessem operar acordos fundamentados sobre as mesmas regras, não importando a qual convenção de substâncias ou resíduos químicos elas se vinculem. A terceira posição apontou que as outras convenções multilaterais ambientais são modelos a serem melhorados, com o propósito de construir um tratado mais eficaz para o mercúrio.

Diversos países em desenvolvimento e economias em transição chamaram a atenção para a dificuldade de acesso a recursos financeiros no âmbito da implementação da Convenção de Estocolmo. Ressaltaram-se também as fraquezas da Convenção de Basileia, com referências à crise do lixo eletrônico enfrentado pelos países em desenvolvimento; ao longo processo de definição de um limiar inferior à concentração dos poluentes orgânicos persistentes (POPs), e ao Protocolo de Banimento de 1995, que ainda não havia entrado em vigor. Não conseguimos identificar até que ponto os delegados de fato levarão em conta esse último elemento, aproveitando a oportunidade de forma a incluírem no novo tratado as lições aprendidas com as experiências anteriores.

Destacou-se, ainda, a importância de se manter a coerência com a Convenção de Estocolmo, apontando-se a vantagem de se utilizar esse tratado como modelo parcial. Trata-se de acordo que conta com 179 Estados-parte, no qual as abordagens técnicas e linguísticas utilizadas são palatáveis, fatores que apresentam o potencial benefício de uma negociação eficiente, que, no mais, pode liberar os negociadores da necessidade de reinventarem a roda (UNEP, 2011). O mercúrio é um elemento único, constituído por um conjunto complexo de fontes e usos. Tal diligência exige equilíbrio cuidadoso, visando abordar todo o ciclo de vida do produto. A adoção da abordagem de Estocolmo pode representar uma forma de garantir o acordo, mas, no entanto, é passível também de se configurar como um prejuízo à maximização das oportunidades para a elaboração de soluções inovadoras que possibilitem uma maior eficácia do tratado sobre o mercúrio.

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes assume a orientação da lista positiva para regular os POPs, elencando, nos seus anexos, somente as substâncias sujeitas a medidas de controle estabelecidas pelas regras do tratado. Recorreu-se a esse modelo na preparação dos projetos sobre a questão do mercúrio durante o INC-2. Diversos países observaram que se tratava de uma forma interessante de manter o foco dos esforços de implementação nos produtos mais preocupantes. Outros defenderam a posição da lista negativa na direção de proibir todos os usos intencionais de mercúrio como um ponto de partida, listando nos anexos apenas aqueles que fossem permitidos. Os defensores dessa abordagem observaram que ela abrangeria todos os usos intencionais de mercúrio a serem abordados no tratado (UNEP, 2011).

Alguns membros da sociedade civil sublinharam que a diferença fundamental entre as duas alternativas reside no ônus da prova, explicando que, sob o critério da lista positiva, os países que quiserem indicar um uso a ser controlado pelas regras do tratado precisariam reunir informações necessárias para justificarem a inclusão. Houve a comparação dessa linha com a orientação da lista negativa, segundo a qual o país que se envolver em um uso específico de mercúrio se comprometeria a fornecer evidências no sentido de se constituir a exceção. Essas opções foram consideradas mais detalhadamente durante o INC-3. Contudo, independentemente da alternativa defendida, os delegados argumentaram que a sua preferência facilitaria a ratificação, o cumprimento e a eficácia do futuro instrumento. Salientou-se, assim, que o resultado de qualquer uma dessas abordagens teria relação estreita com as modalidades de qualquer processo de isenção nelas previstas, o que, por sua vez, se refere diretamente aos recursos a serem disponibilizados, sendo que a assistência técnica e financeira acarretará impactos significativos para o estabelecimento de alternativas acessíveis e eficazes (UNEP, 2011).

O INC-2 foi a segunda das cinco sessões de negociação previstas pelo CA/PNUMA. Após a troca geral de pontos de vista, o encontro representou a primeira oportunidade de negociações sobre o texto real do acordo. No decorrer da semana, os participantes completaram uma primeira leitura dos elementos preliminares. Nesta breve análise, propomos a observação de como a experiência adquirida na implementação de outros tratados influenciou as negociações, apresentando um balanço dos progressos na direção de se instituir um tratado sobre a problemática do mercúrio.

Os delegados solicitaram à Secretaria do PNUMA que o documento contendo os elementos essenciais para o tratado fosse revisado sob a consideração de que os trabalhos

dessa sessão se destinavam a revisar o texto elaborado para discussão durante a 3ª sessão. A seguir, requisitaram a preparação de documentos adicionais com uma análise comparativa sobre as possíveis opções para o mecanismo financeiro e as informações disponíveis sobre as emissões de mercúrio no setor de petróleo e gás. Por fim, requereram que a Secretaria preparasse mais três documentos, nomeadamente sobre: opções para a sinergia com as Convenções de Basileia, de Estocolmo e Roterdã; necessidades de capacitação dos países e um relatório sobre mecanismos de transferência de tecnologia.

4.3.4 3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-3), de 31 de outubro a 4 de novembro 2011 - Nairóbi, Quênia

A 3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de um instrumento legalmente vinculante sobre mercúrio, realizada na semana de 31 de outubro a 4 de novembro de 2011, em Nairóbi, Quênia, contou com a participação de 502 representantes de governos e de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais (UNEP, 2011). Tratou-se da terceira entre as cinco sessões anteriores à 27ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, em fevereiro de 2013.

Os delegados iniciaram os trabalhos informando sobre os avanços observados durante um grande número de reuniões interseccionais realizadas com o fim de avançar nas negociações. Essa sessão representou a metade do processo de negociação, composto pelas cinco sessões previstas, em busca de uma solução ao problema global do mercúrio, conforme destacado por diversos delegados. Essa seria também a última sessão negociadora antes da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, mais conhecida como RIO+20.

O presidente da sessão mencionou que todos os grupos regionais apoiavam o projeto de texto, sinalizando assim um ponto de partida para os delegados quanto ao andamento das negociações. O tópico central consistia em limitar as opções apresentadas até então. O foco, nessa ocasião, se dirigia às áreas que exigissem atenção especial por partes dos países, de modo a se identificarem formas de superar as divisões existentes entre os países para se alcançar um consenso (UNEP, 2011). Os grupos regionais, países e ONGs se manifestaram de acordo com o que se segue.

A Nigéria, pelo Grupo Africano, demonstrou satisfação com a introdução de disposições sobre a saúde humana no novo projeto de texto, mencionando a eliminação gradual do uso de timerosal nas vacinas e amálgamas dentários. Em nome do grupo, pediu a restrição ao comércio de mercúrio e a proibição de práticas de *dumping* de resíduos com a substância nos países em desenvolvimento, para os quais ainda enfatizou a necessidade de concessão de assistência técnica e financeira. A União Europeia (UE) expressou a esperança de que, até o final da rodada da negociação, determinadas metas pudessem ser alcançadas quanto ao entendimento de diversas questões, até que se chegasse a um acordo sobre o instrumento legalmente vinculante como um todo. Argumento também sobre a importância dos programas voluntários em andamento à época (ENB, 2011).

O Japão, em nome do Grupo Ásia-Pacífico, defendeu que o instrumento deveria proteger a saúde humana e o meio ambiente de maneira prática e de fácil implementação, chamando a atenção para a falta de financiamento e tecnologia disponíveis nos países em desenvolvimento; sugeriu que, nessa rodada, se conferisse prioridade às questões relativas a produtos e processos. O Equador, em nome do GRULAC, e a Rússia, representando o Grupo CEE, apoiaram a nova proposta de texto como base para as negociações. O GRULAC destacou a importância da formulação de ações viáveis e medidas de controle para enfrentar a poluição global do mercúrio; nesse sentido, apoiou o estabelecimento de um mecanismo financeiro como o Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal (MLF) (ENB, 2011).

Os EUA sugeriram a incidência, no projeto de texto, das seguintes questões: oferta e demanda; produtos e processos; emissões e liberações; mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM). A China disse que os princípios estabelecidos na decisão UNEP GC 25/5 devem orientar as negociações; apontou também a importância da capacitação, transferência de tecnologia e um mecanismo financeiro robusto. O Egito, em nome do Grupo Árabe e apoiado pela Indonésia, destacou o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas como a baliza a orientar as obrigações dos países; apoiou, no mais, o estabelecimento de um mecanismo financeiro. A Índia sustentou que o mecanismo financeiro deve estar vinculado à prestação de assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento (ENB, 2011).

A Jordânia disse da necessidade de assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento para a implementação dos compromissos a serem acordados no arcabouço da Convenção. O Brasil afirmou que o tratado precisa contar com uma provisão de recursos previsíveis e adequados juridicamente vinculativos. A Suécia, em nome do Conselho do

Ártico, referiu-se ao aumento das concentrações de mercúrio no Ártico, com ênfase na importância de uma ação global urgente para solucionar o problema. As Ilhas Seychelles solicitaram a elaboração de medidas de controle legais referentes à contaminação do mercúrio no ar e no solo. A Nigéria priorizou o tema no âmbito da ASGM, com elogios à abordagem do Programa de Parcerias Globais do Mercúrio no tocante à questão (ENB, 2011).

A Argélia solicitou que os países demonstrassem flexibilidade, responsabilidade e justiça na elaboração do acordo, afirmando que o cumprimento das obrigações deveria se sujeitar à provisão de recursos financeiros adequados e à transferência de tecnologia. O Paquistão apoiou uma disposição flexível quanto à implementação do tratado, incluindo abordagens tanto vinculativas como voluntárias por conta das diferentes capacidades de cada país. A Suíça elogiou o Secretariado do PNUMA pela elaboração de um texto completo, que possibilitaria um sólido ponto de partida para as deliberações, observando que os grupos de contato durante a sessão deveriam utilizar "o meio mais eficaz" para avançarem na direção de um acordo juridicamente vinculante sobre o mercúrio (ENB, 2011).

3ª. Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Nairóbi/Quênia, 2011.



Foto : André Fenner, 2011.

3ª. Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Nairóbi/Quênia, 2011.



Foto : André Fenner, 2011.

As Filipinas destacaram o sucesso do multilateralismo experimentado na então recente Conferência das Partes da Convenção de Basileia (COP); em seguida, ressaltaram a importância de os delegados reconhecerem as bem-sucedidas lições observadas até aquele momento. O Iraque reforçou seu apoio às negociações de mercúrio, afirmando que iria trabalhar de ombro a ombro com outros países para o estabelecimento do acordo. O México mencionou as lacunas existentes nas informações sobre o mercúrio e defendeu que a elaboração de um instrumento não deve se basear em não fatos. A Noruega considerou que o instrumento só terá êxito se, por meio dele, for possível a redução rápida e substancial das emissões de mercúrio provenientes de todas as fontes existentes. O Japão chamou a atenção para a necessidade de se acelerarem as negociações no decorrer da terceira sessão, observando que a conclusão de um instrumento juridicamente vinculante deveria ocorrer no prazo de até um ano e meio (ENB, 2011).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou ser possível o alcance de maiores benefícios no que concerne às emissões de mercúrio e à mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM). Assinalou a importância das limitações ao acesso de mercúrio para aplicações essenciais no âmbito da saúde pública. O Grupo de Trabalho Mercúrio Zero (ZMWG) solicitou enfaticamente a elaboração de medidas de controle das emissões, prestação de assistência financeira e inclusão de mecanismos de conformidade no texto do tratado juridicamente vinculante. A Rede Internacional de Eliminação de Poluentes Orgânicos Persistentes (IPEN) argumentou que a expressão "flexibilidade", utilizada por diversos delegados, se referia frequentemente à adoção do que chamou de meias medidas, pois algumas das isenções admissíveis para o uso do mercúrio muitas vezes conduzem a cenários já existentes. Considerou também que as ações voluntárias convidam os países ao abandono do tratamento adequado da questão, não oferecendo a possibilidade de uma assistência financeira adequada (UNEP, 2011).

O Fórum Global de Povos Indígenas Inuit lembrou aos delegados sobre a dimensão dos direitos humanos dos povos indígenas, desproporcionalmente mais afetados pela contaminação por mercúrio. A Aliança de Sustentabilidade das Ilhas chamou atenção para a inclusão de todas as medidas de controle necessárias sobre o ciclo de vida do mercúrio. A Coligação de Medicamentos sem Mercúrio (Comed) destacou os efeitos da substância na saúde humana por meio de vacinas contendo timerosal, assim como a maior vulnerabilidade desses produtos em crianças, e apelou para que a eliminação do mercúrio em vacinas constasse do tratado. A Aliança de Mineração Responsável defendeu a mineração responsável de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM), observando que seis milhões de pessoas no mundo dependem dessa atividade para a sua subsistência (UNEP, 2011).

A Secretaria do PNUMA apresentou o documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/1-7 e UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/INF/1-4, fornecendo uma visão geral dos documentos preparados para essa sessão de negociação mediante um novo projeto de texto. Explicou a respeito da fusão de propostas com conceitos semelhantes, esclarecendo que as sugestões fundamentalmente diferentes deveriam constar desse projeto como proposições autônomas (UNEP, 2011).

No final da sessão, decidiu-se pela substituição dos textos já existentes por aqueles trabalhados nos diversos grupos de contato a respeito dos seguintes temas: mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM); armazenamento; resíduos; áreas contaminadas; informações públicas, conscientização, educação; planos de implementação. O novo texto,

com as substituições efetuadas, seria apreciado na quarta sessão de negociação, incluindo também os trabalhos realizados no período interseccional.

As expectativas quanto à 3ª sessão, no sentido de se estabelecer um instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio (INC3), eram de fato bastante elevadas, especialmente por haver se configurado como ponto central do processo de negociação ao longo das cinco sessões. No INC1, os delegados trocaram ideias e definiram metas para a convenção; no INC2, o debate discorreu em torno das opiniões dos participantes sobre quais elementos deveriam constar do instrumento (UNEP, 2011). Nessa sessão, porém, os delegados se viram diante da difícil tarefa de trabalhar as diversas posições e concepções expostas durante as duas primeiras sessões do comitê, transformando-as em textos elaborados para o futuro tratado.

Em comparação aos outros processos de negociação, uma terceira sessão deveria coadunar com as seguintes ações: alcançar um projeto de texto mais enxuto, de forma a criar um instrumento focado em metas realistas, exequíveis e adequadas aos objetivos de um acordo multilateral ambiental; a especificação clara, por parte de cada país, das suas preferências e posições quanto aos elementos apresentadas no processo negociador, de modo que as falhas e lacunas existentes entre os posicionamentos expostos se tornem explícitas, permitindo, por fim, a realização das negociações em caráter de maior comprometimento; a necessidade de os delegados se apropriarem do instrumento, conduzindo o processo de negociação para a frente. Durante essa sessão, quanto aos três aspectos apresentados, observamos um certo sucesso. Consideramos, porém, que determinados elementos das áreas abordadas ficaram pendentes; partes do texto acordado poderiam ter sido melhor sintetizadas; as posições de alguns países eram ainda pouco conhecidas, e, por último, a rotatividade dos negociadores dificultou um total domínio do texto em discussão.

Nos processos de negociação, os países devem estabelecer linhas claras de raciocínio e de posicionamento a fim de fornecerem uma base sólida para o compromisso. Dessa maneira, os negociadores conseguem resolver o maior número de questões possíveis, deixando o caminho livre para a realização de um trabalho eficiente sobre as questões mais complexas e difíceis, as quais, por sua vez, devem ser acordadas até o desfecho da quinta sessão. Nesse sentido, no contexto dessa terceira rodada, verificamos a falta de clareza nas posições dos países em dois pontos cruciais: medidas de controle voluntárias em oposição às ações obrigatórias e a seleção de um mecanismo financeiro para apoiar a implementação das obrigações da convenção.

Um dos principais objetivos da terceira sessão foi reduzir as alternativas presentes no texto elaborado pelo Secretariado do PNUMA, a fim de produzir um projeto de texto de convenção pronto para ser refinado nas duas sessões seguintes. O principal avanço nessa etapa se referiu às discussões sobre a mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM), âmbito em que os delegados concordaram com a maior parte das principais medidas relacionadas ao tema, produzindo um único texto com a ocorrência de apenas alguns colchetes em torno de elementos a serem acordados. Para diversos delegados, assim foi possível por se haver separado esse processo específico dos demais artigos do tratado, como, por exemplo, os concernentes às fontes de oferta de mercúrio (artigo 3º); resíduos de mercúrio (artigo 13º, transformado posteriormente em artigo 11º); áreas contaminadas (artigo 14º, posteriormente transformado em artigo 12º).

Observamos que a vontade política de alcançar progressos nessa matéria em particular foi motivada pelo grave impacto da mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM) sobre o meio ambiente e a saúde pública, bem como a consideração dos aspectos socioeconômicos envolvendo o setor, do qual depende a sobrevivência de milhões de pessoas. Além disso, muitos delegados se mostraram satisfeitos com o fato de as medidas possibilitarem um relativo progresso do setor ASGM, que aos poucos deixará de ser informal para se colocar sob as regras da Convenção – desse modo, os países reconhecerão formalmente esse setor produtivo, a fim de se prepararem para o cumprimento das obrigações previstas quando da entrada em vigor da Convenção. Os delegados enfatizaram, ainda, que o resultado obtido representaria um sucesso não apenas para a proteção da saúde humana e do meio ambiente, mas também para os objetivos mais amplos de redução da pobreza e desenvolvimento econômico (UNEP, 2011).

Os grupos de contato também desenvolveram outros textos durante essa sessão, contendo questões como: armazenamento; resíduos; áreas contaminadas, e conscientização. Dessa forma, foram elaborados textos únicos, a serem encaminhados para a quarta rodada de negociações, na qual seriam, então, refinados e desenvolvidos mais detalhadamente (UNEP, 2011).

Houve a menção, por diversos países em desenvolvimento, sobre o estabelecimento de medidas de controle obrigatórias inadequadas e irrealistas, levando-se em consideração as realidades socioeconômicas e o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas dos países. Em contrapartida, muitos países desenvolvidos argumentaram que esse instrumento se destinava a ser juridicamente vinculante, e que medidas voluntárias poderiam

minar o sucesso da Convenção em áreas críticas, como a redução das emissões atmosféricas de mercúrio – sendo que uma das principais fontes de emissões atmosféricas do mercúrio são as usinas termoelétricas movidas a carvão, consideradas por muitos dos países em desenvolvimento como um dos propulsores do crescimento industrial.

A relação entre a assistência financeira e técnica e o cumprimento representou um ponto de atrito significativo para os países em desenvolvimento, os quais argumentavam que sua capacidade de cumprir com as obrigações dependia da assistência financeira internacional. No entanto, muitos países desenvolvidos não se mostraram dispostos a concordar com a vinculação do cumprimento à assistência financeira internacional.

As posições dos países sobre ambas as questões foram apresentadas de forma mais nítida e, em muitos casos, com mais intensidade do que nas sessões anteriores, deixando pouco espaço para concessões. Para complicar ainda mais a situação, os debates sobre o mecanismo financeiro ocorreram sem que houvesse uma clara compreensão sobre quais medidas de controle seriam obrigatórias ou voluntárias. Essa falta de clareza dificultou a evolução dessa etapa das negociações, pois não se sabia ao certo qual o patamar e o tipo de apoio financeiro que se faria necessário. O mecanismo financeiro é uma questão fundamental e central na concepção da Convenção de Minamata, e provavelmente não seria decidido até a última sessão de negociação. Observou-se, por parte de alguns delegados, a ocorrência de declarações inflexíveis, fortes, incapacitando os avanços do grupo de contado, de forma a se questionar o grau de comprometimento dos partícipes com o tratado. Uma situação dessa natureza pode impedir os progressos futuros e a conclusão bem-sucedida das negociações.

Evidenciou-se, ao final da terceira sessão de negociação, que diversos países tomaram posse do processo negociador, demonstrando seu compromisso com o êxito da conclusão das negociações e a elaboração final da Convenção, desenvolvendo habilidades e decisões para impulsionar o processo de negociação. Talvez a mais clara indicação de compromisso das partes para o processo, numa demonstração até mesmo de inflexibilidade, ocorreu pela disposição de alguns países desenvolvidos em estabelecer um trabalho, entre as reuniões, sobre questões relacionadas à assistência técnica e financeira, sem a receptividade, no entanto, dos países em desenvolvimento, que insistiam em discutir os aspectos de cumprimento e obrigações.

Conforme observado na declaração final de alguns dos países participantes, o desejo de apoiar o trabalho sobre a assistência financeira se fundamentava nas expectativas

explícitas de que outros países se mostrariam igualmente dispostos a avançar nas discussões a respeito do mecanismo de cumprimento durante a quarta sessão.

Nesse sentido, diversos delegados expressaram confiança de que as soluções poderiam realmente estar ao alcance da negociação, citando, por exemplo, a possibilidade de que o processo consultivo interseccional do PNUMA sobre opções de financiamento para produtos químicos e resíduos propiciasse uma solução de compromisso entre os países na busca de um mecanismo financeiro. Apesar das posições aparentemente inflexíveis expressas durante a sessão, os delegados mais experientes em negociações ambientais multilaterais afirmaram que justamente essas posições, frequentes na metade de um processo de negociação, ocasionam a definição dos parâmetros das sessões futuras.

4.3.5 4ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-4), de 27 de junho a 2 de julho de 2012 - Punta Del Leste, Uruguai

A 4ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio, realizada de 27 de junho a 2 de julho de 2012, em Punta Del Leste, no Uruguai, contou com a participação de 535 representantes de governos e de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais (UNEP, 2012h). Tratou-se da quarta entre as cinco sessões anteriores à 27ª Sessão do Conselho de Administração do PNUMA/Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente, em fevereiro de 2013.

Na oportunidade, ocorreu o início dos trabalhos de elaboração de um instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio, assim como a continuidade da negociação do texto para um tratado de regulamentação do uso do mercúrio em escala global. Num primeiro momento, houve a troca de pontos de vista sobre os principais elementos de um instrumento internacional. Identificamos o alcance de algum progresso relativamente aos seguintes temas: armazenamento; resíduos; áreas contaminadas; a informações públicas e relatórios. Verificamos também, no entanto, a ocorrência de inúmeras divergências cruciais sobre as questões de cumprimento, de conformidade, de financiamento e de medidas de controle para produtos e processos, com discussões longas que buscavam conhecer todas as opções em jogo.

Ininterruptamente, os delegados se reuniram, ao longo do período de seis dias, em sessões plenárias e grupos de contatos sobre os temas em discussão, abordando as principais partes do documento da Secretaria do PNUMA. O trabalho realizado nessa ocasião permitiu aos delegados avançarem na direção de uma versão mais limpa do futuro texto da Convenção. O novo documento manteve alguns colchetes em temas que requeriam uma resolução política, a ser discutida na quinta e última sessão do Comitê, em janeiro de 2013.

Os grupos regionais, países e ONGs se manifestaram da seguinte forma: o GRULAC apoiou um tratado que incluísse uma abordagem realista sobre as medidas de controle, asseguradas por meio da implementação sustentável e, também, por intermédio de alternativas viáveis para o uso do mercúrio. Declarou sua expectativa por um mecanismo financeiro adequado, que permita o cumprimento das obrigações previstas na Convenção por parte de todos os países em desenvolvimento. Delegações do GRULAC, da China, do Grupo de Trabalho ZMWG e da Rede IPEN se mostraram favoráveis à inclusão dos princípios de responsabilidades iguais, porém diferenciadas e do poluidor-pagador no escopo do tratado (ENB, 2012).

A UE declarou que pretendia apresentar propostas relativas a determinados pontos relevantes para a região, e que ainda se encontravam em discussão à época, quais sejam: armazenamento, resíduos, cumprimento e emissões atmosféricas. O Grupo Ásia-Pacífico pediu que a futura Convenção se caracterizasse como instrumento eficaz e prático, contendo abordagens vinculantes e voluntárias que reflitam as diferentes capacidades dos países em desenvolvimento (PED) e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (SIDS). A Jamaica, apoiada por Cuba, destacou a necessidade de se acomodarem, no texto da Convenção, as especificidades dos países menos desenvolvidos (PMD) e do SIDS (ENB, 2012).

O Grupo Africano apoiou o texto sobre os aspectos de saúde e as obrigações vinculantes para as metas de redução específicas, solicitando esforços internacionais de controle das exportações de resíduos com mercúrio de modo a impedir que a África se torne uma lixeira de esfera global. O Grupo CEE parabenizou o trabalho realizado no período interseccional e desejou que os avanços fossem retomados como base central na discussão da corrente sessão. O Grupo Árabe afirmou que os setores petrolíferos e de gás natural não podem ser considerados fontes significativas de emissões de mercúrio, pedindo, assim, que o tema fosse decidido durante a quarta sessão (ENB, 2012).

Os EUA requisitaram a inclusão de emissões atmosféricas provenientes de todas as fontes no âmbito do tratado. A Índia argumentou por uma abordagem mais coerente e flexível para a determinação das diferentes fontes de mercúrio, a fim de se produzir um equilíbrio entre as necessidades de criação de empregos e as demandas decorrentes da proteção à saúde e ao meio ambiente. O México solicitou que as formas de implementação das medidas acordadas sejam mais nítidas e objetivas, de modo a facilitar o cumprimento das obrigações do tratado. A China destacou a importância da elaboração de um mecanismo financeiro acessível a todos os países em desenvolvimento (ENB, 2012).

O Sri Lanka salientou a importância da transferência de tecnologia e da assistência financeira adequada para que os países em desenvolvimento possam cumprir com suas obrigações. China, Indonésia e Cuba pediram um mecanismo financeiro independente, em que os países tenham mais facilidade de acesso aos fundos disponíveis para a implementação da Convenção. As Filipinas solicitaram o estabelecimento de medidas de controle do comércio de maneira a responsabilizar os comerciantes pelo ciclo de venda de produtos com mercúrio, determinando-se a previsão dos custos com a eliminação dos resíduos no preço final do produto. As Filipinas ilustraram sua posição afirmando que o comércio de produtos com mercúrio triplicou desde a realização da última sessão de negociação (INC 3). A Nigéria requereu que a Convenção promova a adoção de produtos sem mercúrio, num regime de logística reversa para as mercadorias com mercúrio ainda em uso ou em comercialização. O Chile apoiou a instituição de Melhores Técnicas Disponíveis e Melhores Práticas Ambientais (BAT/BEP) para o armazenamento de mercúrio, bem como a implementação de medidas de controle mais flexíveis (ENB, 2012).

O Grupo de Trabalho ZMWG instou que os países acabem com o comércio tóxico existente de mercúrio e eliminem progressivamente, em seus territórios, a mineração primária de mercúrio. A Colômbia pediu a elaboração de um mecanismo de cumprimento forte e robusto, mencionando que deve constar da Convenção uma proibição futura para o estabelecimento de comércio entre não partes, de modo a se incentivar a ratificação do instrumento – vale lembrar que a Colômbia possui uma das áreas mais contaminadas por mercúrio no mundo. O México e o Chile defenderam a permanência do artigo sobre saúde humana, observando a premência de um tratamento adequado às populações que já sofreram algum tipo de contaminação (ENB, 2012).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) apresentou documento sobre as perspectivas de regulação do uso de mercúrio em vacinas (timerosal), tendo em vista que os

delegados se mostravam divididos entre permitir a utilização ou proibi-la. Observa-se tal controvérsia também no âmbito de algumas entidades: há aquelas que defendem o uso da substância para as campanhas de saúde pública, especialmente em países sem capacidade de manter uma rede de refrigeração para suas vacinas; outras, no entanto, se posicionam contrariamente ao uso, exigindo o reconhecimento do direito das populações mais vulneráveis a vacinas sem mercúrio (UNEP, 2012h).

No tocante aos amálgamas dentários, a Federação Internacional de Odontologia alertou que, sem uma alternativa adequada para o problema, a proibição a curto prazo poderia ter implicações para a saúde por um longo período. A Associação Internacional de Pesquisa Odontológica destacou as deficiências das alternativas atuais de substituição do material, as quais ainda apresentam características que podem prejudicar a população no caso de interdição imediata. Do outro lado do debate, a Aliança Mundial para a Odontologia Livre de Mercúrio apontou a disponibilidade de alternativas viáveis e conhecidas em esfera mundial para o amálgama dentário. A Academia Internacional de Medicina Oral e Toxicologia argumentou que as alternativas existentes acarretam os mesmos custos para os usuários finais. A Associação Internacional de Fabricantes de Materiais Dentários, por sua vez, declarou sua experiência na gestão ambientalmente sustentável do ciclo de vida dos materiais dentários (UNEP, 2012h).

Nessa penúltima rodada, diversos delegados compararam o processo em curso com as negociações realizadas há mais de uma década na Convenção de Estocolmo. Assim como se observou durante as negociações dos POPs, muitos previram que, também nessa ocasião, o progresso decorreria de questões menores, enquanto os desafios mais significativos seriam adiados para a quinta sessão. De fato, a quarta sessão de negociações do mercúrio correspondeu a muitas das expectativas, alcançando-se progressos rápidos, em determinados casos, por intermédio dos grupos de contato, que conseguiram remover com sucesso os colchetes e opções ainda presentes em vários artigos. Por outro lado, contudo, a sessão também foi marcada por discussões difíceis, com pontos de vistas diversos e extremamente arraigados nas posições nacionais próprias de cada país.

As questões mais controversas foram reunidas em um núcleo duro com três tópicos importantes: o mecanismo de implementação e cumprimento; as provisões para financiamento e assistência técnica e transferência de tecnologia, e as medidas de controle a serem incluídas no texto final do tratado. Todos esses temas estão intrinsecamente relacionados às decisões estabelecidas sobre o eventual âmbito do instrumento, exigindo

uma determinação por parte dos delegados no sentido de estabelecer se o instrumento se configurará como um tratado abrangente, que aborda todas as formas e efeitos dos poluentes de mercúrio, ou se o foco da tratativa recairá apenas sobre as fontes de poluição por mercúrio que causem impactos globais mais significativos.

O Comitê, refletindo sobre dificuldade de se estabelecer o escopo da Convenção antes de uma análise substancial das questões centrais mencionadas acima, decidiu adiar as negociações sobre os artigos referentes ao objetivo e definições do tratado até a rodada final. Essa decisão evidenciou aos delegados, de imediato, que a questão sobre o âmbito de aplicação do acordo, pano de fundo dos debates centrais até então realizados, afeta de maneira marcante as negociações para o estabelecimento da Convenção. Assim ocorreu apesar da necessidade de uma decisão quanto às questões do núcleo duro a fim de se permitir um consenso sobre o texto final no contexto da quinta sessão.

As interconexões entre implementação e cumprimento, assistência financeira e técnica e medidas de controle evidenciam que o progresso em um questão depende da evolução obtida nas demais. Essa condição se apresentou no decorrer de todo o processo negociador. Houve, inclusive, delegados que frequentemente se manifestavam no sentido de que “nada está acordado até que tudo esteja acordado”.

Em muitos casos, a complexidade das temáticas abordadas gerou um emaranhado de textos de negociação com parênteses, colchetes, opções e idéias, numa busca por garantir que os delegados se debruçassem sobre as questões mais centrais. Essa prática permitiu a compreensão plena a respeito das posições de cada um dos participantes no processo negociador. O trabalho intersessões, juntamente com consultas entre os países e com os copresidentes dos grupos de contato e dos grupos regionais, se mostrou essencial à resolução dos temas do núcleo duro na rodada seguinte de negociações (UNEP, 2012h).

Quanto à implementação e cumprimento, o grupo de contato estabelecido reuniu delegados experientes, que demonstravam conhecimento prévio sobre esses procedimentos, decorrente da participação em outras convenções internacionais de substâncias químicas. O grupo fez referência a como, por exemplo, no caso das Convenções de Estocolmo e Roterdã, os Estados-parte precisam ainda entrar em acordo sobre os procedimentos de não cumprimento; quanto ao tratado de Basileia, citou que os Estados-parte não haviam estabelecido um mecanismo de implementação e cumprimento até a sexta reunião da Conferência das Partes, mesmo após treze anos de adoção do acordo (UNEP, 2012h).

Assim sendo, a experiência dos delegados colaborou para a elaboração de um acordo rápido no que se refere ao estabelecimento de um mecanismo de implementação e cumprimento no próprio texto do instrumento sobre o mercúrio. Observamos que muitos representantes tentavam ainda agregar pontos favoráveis ou contrários ao estabelecimento de um artigo sobre a questão. Houve consenso no sentido de o mecanismo versar sobre todas as obrigações decorrentes da aplicação da Convenção, mas os diferentes pontos de vista relativos a como se proveria o financiamento acabaram por causar controvérsias na discussão. O argumento dos países em desenvolvimento seguiu a direção de que o cumprimento das obrigações se condicionavam à prestação de assistência financeira e técnica por parte dos países desenvolvidos. As referências explícitas, assim, acabaram por abrandar os progressos realizados nos grupos sobre o mecanismo financeiro. Cabe destacar, como, para alguns, a questão da implementação e cumprimento se configurou de fato como moeda de troca a ser utilizada na sessão final de negociação (ENB, 2012).

As medidas de controle, por sua vez, ao serem traduzidas em obrigações, se encontram, como estas últimas, fortemente influenciadas pela decisão do mecanismo financeiro, determinando também em que medida a Convenção será capaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos riscos associados ao mercúrio. As medidas de controle e as atividades delas decorrentes são abordadas numa infinidade de artigos do projeto do tratado, incluindo atividades específicas e obrigações relacionadas à mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM), armazenamento e resíduos (UNEP, 2012h).

As discussões sobre o artigo alusivo aos aspectos de saúde foi particularmente fundamental durante a quarta sessão. O debate girou em torno da escolha entre tecer as preocupações relacionadas à saúde diretamente no texto dessa disposição ou incluir artigo autônomo sobre a execução dos programas nacionais de promoção da saúde no âmbito das populações vulneráveis. As medidas de controle relacionadas aos impactos do mercúrio na saúde estavam divididos, desse modo, em duas dimensões distintas.

Em primeiro lugar, as medidas de controle poderiam ser aplicadas para os setores de saúde que dependem de produtos, tais como termômetros e outros instrumentos, que contenham mercúrio, assim como as vacinas compostas por timerosal, com o mercúrio como conservante. Em segundo, as medidas de controle acarretariam impactos sobre emissões locais e globais de mercúrio para a saúde humana. Ambas as perspectivas se encontram inteligidas com as questões de cumprimento e financiamento (UNEP, 2012h).

No que se refere ao cumprimento, a disponibilidade de alternativas de conservantes para vacinas, e o acesso a elas, serão essenciais para se abordar essa fonte relativamente menor de contaminação humana por mercúrio. Em relação ao financiamento, na medida em que o tratado abordar os impactos decorrentes da exposição ao mercúrio já observados na saúde humana, especialmente entre as populações mais vulneráveis – mulheres grávidas, crianças, trabalhadores de determinados setores e povos indígenas –, esses aspectos afetarão potencialmente o resultado final das negociações quanto à temática (UNEP, 2012h).

Em ambas as dimensões, a cooperação com outras organizações intergovernamentais provavelmente será a chave para a aplicação das medidas, e os resultados dos trabalhos interseccionais, incluindo as atividades da OMS em curso, fornecerão informações no sentido de esclarecer a respeito das implicações inerentes às decisões relativas ao tema. Dessa forma, os participantes contam com uma certa ajuda para decidirem sobre quais ações realmente devem constar do tratado (UNEP, 2012h).

Inúmeros delegados declararam sua satisfação, ao término dessa sessão de negociações, com os progressos alcançados, apesar de saberem que ainda havia muito a se fazer até finalmente se finalizarem as negociações do tratado. Cabe ressaltar que muitos dos trabalhos serão realizados em “casa”, durante o período interseccional, em preparação para a última rodada. Vários participantes destacaram a importância de prosseguirem com as conversas informais, com os trabalhos intersessões e com as consultas regionais e inter-regionais antes do final das negociações.

4.3.6 5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-5), de 13 a 19 de janeiro de 2013 - Genebra, Suíça

A 5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio, no período de 13 a 19 de janeiro de 2013, em Genebra, na Suíça, contou com a participação de 784 representantes de governos e de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais (UNEP, 2013e). Os resultados das cinco sessões realizadas pelo Comitê Intergovernamental de Negociação foram encaminhados para a 27ª Sessão do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente CA/PNUMA, realizada de 18 a 22 de fevereiro de 2013, em Nairóbi, no Quênia, a qual estava prevista para ser adotada e aberta

para assinatura durante a Conferência Diplomática de Plenipotenciários, de 9 ao 11 de outubro de 2013, em Minamata, no Japão.

A sessão foi marcada por um senso de propósitos comum e espírito de cooperação, sob os quais se abordaram questões técnicas e políticas complexas, incluindo as emissões atmosféricas de mercúrio; as liberações da substância para água e solo; aspectos relativos à saúde; a eliminação progressiva e a determinação de datas para a exclusão do mercúrio em produtos e processos. Os grupos regionais expressaram seu compromisso em concluir as negociações no decorrer dessa sessão, demonstrando apoio ao documento de base preparado pela Secretaria do PNUMA para iniciar esse processo. Os trabalhos sobre as propostas de artigos, em sua totalidade, ocorreram no plenário antes do estabelecimento de grupos de contato ou aqueles compostos por amigos do presidente. Todas as propostas foram encaminhadas ao grupo de assuntos legais antes da sua aprovação pela plenária. Os delegados chegaram a um acordo conclusivo na madrugada do dia 19 de janeiro de 2013, por meio de um pacote final de negociações sobre o preâmbulo, o cumprimento e o mecanismo financeiro do tratado.

Os grupos regionais, países e ONGs se manifestaram no seguinte sentido: o México, em nome do GRULAC, solicitou a aprovação de um fundo independente semelhante ao Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal (MLF) sobre as Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio; defendeu a elaboração de um artigo específico na convenção sobre a saúde humana, assim como uma abordagem holística e equilibrada para as emissões e liberações de mercúrio. A Nigéria, pelo Grupo Africano, ressaltou a necessidade de um tratado de controle *all-media*; novos esforços para a eliminação de mercúrio na área da saúde; garantias de que os produtos exportados para a África são livres de mercúrio e de que a exportação de produtos contendo a substância se sujeitem ao consentimento prévio informado (PIC), e, por fim, a necessidade de se estabelecer um mecanismo financeiro interino até a entrada em vigor da Convenção (ENB, 2013).

A UE requereu que o tratado abarque todos os aspectos relacionados ao ciclo de vida do mercúrio, assegurando-se provisões adequadas e dinâmicas para revisão e adaptação do instrumento e seus anexos. O Japão, pelo Grupo da Ásia-Pacífico, enfatizou a necessidade de critérios claros de base científica para identificar fontes de liberação, na atmosfera, de mercúrio e seus compostos; pediu prioridade para a área de assistência financeira e o estabelecimento de planos de cumprimento e implementação do acordo (ENB, 2013).

Os EUA discorreram sobre determinadas opções políticas existentes no texto elaborado pela Secretaria, com observações também quanto às alterações sem colchetes já analisadas pelo grupo jurídico durante a sessão anterior. Mencionaram ainda a necessidade de se estabelecerem obrigações claras sobre as emissões atmosféricas de mercúrio e seus compostos. O Canadá enfatizou os benefícios globais para a saúde que decorreriam de um rigoroso controle sobre as emissões atmosféricas. A China se mostrou contrária ao surgimento de novas opções e propostas de texto nessa fase da negociação (ENB, 2013).

5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Genebra/Suíça, (2013)



Foto : André Fenner, 2013.

5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Genebra/Suíça, (2013)



Foto : André Fenner, 2013.

A Argentina e o Iraque se declararam favoráveis à abordagem quanto às emissões em outros compartimentos ambientais – águas e solo. A Argélia destacou a imprescindibilidade de mecanismos de compensação a fim de interromper a produção primária de mercúrio. A Noruega lamentou que o texto provavelmente não responda adequadamente à real urgência de reduções substanciais das emissões de mercúrio a fim de evitar os efeitos nefastos da contaminação. O Chile solicitou a exclusão do texto dos compostos decorrentes naturalmente dos processos de mineração (ENB, 2013).

O Peru advertiu sobre os impactos da mineração de ouro artesanal e em pequena escala. O Marrocos solicitou o desenvolvimento de uma lista de todos os produtos existentes com mercúrio adicionado, com a inclusão – tanto nessa listagem quanto na Convenção – das vacinas destinadas à saúde humana e animal. A Nigéria pediu a proibição do uso de mercúrio em cosméticos e agrotóxicos. Bangladesh advertiu sobre as limitações inerentes à proibição da utilização do mercúrio, especialmente nas áreas em que não haja disponibilidade de alternativas a um custo semelhante (ENB, 2013).

Segundo o Japão, o principal desafio da convenção recairia sobre as disposições relativas à assistência técnica e financeira. A Arábia Saudita ressaltou a necessidade de um mecanismo de assistência financeira eficiente e operacional. A Índia ressaltou que as disposições estabelecidas sobre o cumprimento deveriam ser acompanhadas por um mecanismo financeiro significativo e com transferência tecnológica significativa. A Jordânia sugeriu um fundo financeiro flexível de dedicação especial para a problemática do mercúrio (ENB, 2013).

A OMS destacou a urgência de eliminação dos principais fatores de contaminação por mercúrio, mencionando que ganhos expressivos decorreriam das abordagens referentes às emissões atmosféricas e à mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM). A Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) abordou a questão do uso de timerosal nas vacinas para animais. A União Africana enfatizou a importância do desenvolvimento de capacitação e fortalecimento institucional nos países para discussão do problema do mercúrio. O Fórum Global de Povos Indígenas (Inuit) pediu especial atenção às questões indígenas no âmbito da Convenção, com a finalidade de se elaborarem disposições adequadas às vulnerabilidades desses povos. O Grupo ZMWG abordou os benefícios sociais provenientes de medidas de prevenção eficazes da exposição ao mercúrio. O centro de Colaboração para Vítimas da Doença de Minamata e a Rede IPEN destacaram a luta por reparações e indenizações, opondo-se ao nome escolhido para o instrumento internacional – Convenção de Minamata (UNEP, 2013e).

A Aliança Mundial para a Odontologia Livre de Mercúrio solicitou a eliminação dos amálgamas dentários até 2025, para adultos, e até 2018, para crianças. A Academia Internacional de Medicina Oral e Toxicologia afirmou que o uso de tal material odontológico não se justifica economicamente sobretudo por conta dos altos custos ambientais advindos dessa fonte de contaminação. O Human Rights Watch indicou a inclusão, no instrumento, de estratégias de saúde efetivas sobre o mercúrio. A Coalizão de Medicamentos Livre de Mercúrio (Comed) se opôs à presença de mercúrio em vacinas, pedindo a sua proibição no acordo (UNEP, 2013e).

A Convenção foi adotada às sete horas de manhã do sábado, 19 de janeiro de 2013, após uma longa noite de negociações, que se estendeu pela madrugada, para o estabelecimento de um pacote de comprometimento entre os negociadores. Diversos países se manifestaram no sentido de exaltar os trabalhos realizados por todos nesse processo negociador. A Secretaria do PNUMA informou que a produção de um texto final estava

prevista para dois meses após o término da reunião, havendo ainda um trabalho longo e minucioso a ser realizado no sentido de consolidar as artigos e aprovações determinados nessa última rodada. Observou-se a preocupação específica com a tradução do texto do tratado para os idiomas contemplados pelas Nações Unidas.

Por fim, os delegados acordaram em chamar o instrumento de Convenção de Minamata sobre Mercúrio, na perspectiva de que a comunidade internacional receberia uma importante ferramenta para evitar a poluição de mercúrio e a doença de Minamata no futuro (UNEP, 2013e).

O GRULAC agradeceu a adoção da nova Convenção, ressaltando se tratar de instrumento essencial para enfrentar os desafios globais à saúde humana e ao meio ambiente relacionados ao mercúrio e seus compostos. A seguir, os EUA mencionaram que a Convenção constitui um passo importante ao abordar os perigos do mercúrio. A UE pediu um engajamento de todos os delegados para garantir que o acordo seja de fato um instrumento multilateral totalmente assinado, ratificado e implementado pelo maior número de países, visando a consolidação de regras internacionais sobre o tema. O Grupo Africano observou que a quinta sessão assume um caráter histórico para a gestão internacional de produtos químicos, pois finaliza com sucesso a abordagem de todo ciclo de vida do mercúrio. A China comparou as negociações com a Longa Marcha. O Canadá considerou que a Convenção se apresentará como um importante instrumento de política pública para o seu país, o Ártico e os povos indígenas (ENB, 2013).

O Chile elogiou os esforços das negociações e o resultado alcançado, destacando que o acordo, apesar de refletir as especificidades de cada nação, contém compromissos firmes para proteger a saúde humana e o meio ambiente em esfera global. A Argélia manifestou preocupações, enquanto país produtor de mercúrio, em arcar com as consequências socioeconômicas decorrentes da interrupção das atividades de mineração. O Brasil se mostrou satisfeito com a aprovação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, após o processo da Rio+20, e reafirmou o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A Rússia lembrou o trabalho realizado durante a negociação e agradeceu a todos os participantes envolvidos no desenvolvimento do instrumento (ENB, 2013).

A Rede IPEN e os Cidadãos contra a Poluição Química se declararam desapontados com o nome da Convenção, mantido apesar de os sobreviventes contaminados da tragédia de Minamata solicitarem que assim ela não fosse chamada. Argumentaram que a Convenção

é uma desonra para as vítimas, pois não reflete as verdadeiras lições apreendidas com a tragédia e a doença dela decorrente. O Grupo de Trabalho ZMWG congratulou a aprovação do tratado, mas chamou especial atenção para a necessidade de eficiente implementação das ações referentes à mineração de ouro artesanal e em pequena escala, sob o escopo da Convenção, a fim de se protegerem as atuais e futuras gerações da contaminação global do mercúrio (ENB, 2013).

A meta de finalização das negociações relativas à elaboração de um instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio, estabelecida para antes da 27ª Sessão do CA/PNUMA, não se mostrou de fácil cumprimento, diante dos diversos aspectos e posições divergentes presentes nas manifestações da comunidade internacional. Mesmo com os progressos alcançados na sessão anterior, essa quinta rodada exigiu intensa negociação em tópicos fundamentais, incluindo-se o preâmbulo, objetivo da convenção, medidas de controle e mecanismo financeiro. Trata-se de elementos importantes para a configuração de um quadro adequado à redução das emissões atmosféricas e à diminuição da oferta e demanda global do mercúrio, de forma a, simultaneamente, permitir a flexibilidade na implementação das medidas, a fim de se atingirem os objetivos propostos.

A quinta sessão foi marcada também por uma concorrida semana de negociações, durante a qual os diversos grupos de contato e o grupo dos amigos do presidente tentaram encontrar soluções para os problemas complexos, que se mostravam interligados, que compunham a Convenção de Minamata. Observamos que a conclusão a que se chegou conseguiu abarcar todos os aspectos ainda pendentes na negociação, à época. Assim sendo, não nos surpreendemos quando a solução final apresentada ao plenário na madrugada de sábado se configurou como um pacote cuidadosamente elaborado.

Vale destacar a existência de outros aspectos pendentes durante a quinta sessão, referentes ao preâmbulo e ao objetivo da convenção, os quais sofreram influência principalmente dos argumentos expostos ao longo do processo de negociação e do levantamento de informações sobre os efeitos negativos do mercúrio para a saúde humana. A esfera da saúde, no interior das negociações, se mostrou fundamental para o estabelecimento das relações entre a poluição ambiental e os efeitos da contaminação global do mercúrio na saúde humana. Essa dimensão encontra baliza na questão referente aos riscos à saúde e aos direitos humanos, particularmente no tocante às comunidades vulneráveis e populações indígenas. Essas preocupações, porém, foram de alguma forma contrabalanceadas em função das aplicações do mercúrio no âmbito da saúde –

termômetros, esfigmomanômetro, vacinas, amálgamas dentários –, acarretando a necessidade de alternativas sem mercúrio viáveis e acessíveis.

O debate em torno do amálgama dentário de mercúrio foi divisionista, mesmo no interior da comunidade odontológica, representada por diversas associações internacionais que desempenharam um papel ativo e participante nas negociações. Alguns grupos apontaram os riscos para os profissionais de odontologia e pacientes quanto à presença de mercúrio em amálgamas dentários, enquanto outros sublinharam os benefícios para a saúde pública representados pela aplicação desse material no tratamento de obturações dentárias. A viabilidade de alternativas foi fortemente contestada, mediante os custos econômicos e a disponibilidade tecnológica.

Nesse contexto, os países concordaram em seguir a abordagem adotada pela Convenção de Estocolmo quanto ao controle do DDT, a qual indicava a restrição do uso, mas não a eliminação, por conta da sua importância na contenção da malária. Nessa perspectiva, a Convenção de Minamata oferece um rol de medidas a serem tomadas relativamente aos amálgamas dentários, visando a redução do uso do mercúrio, e não a sua imediata exclusão.

Uma das questões mais frequentemente salientadas nas negociações se relacionava ao timerosal, que, quando usado em vacinas, elimina a necessidade de refrigeração. Enquanto organizações como a OMS argumentaram que esse conservante é seguro e essencial para campanhas de vacinação globais, houve ONGs que o consideraram perigoso para a saúde humana, devendo, então, ser proibido. A eventual exclusão de timerosal do âmbito de aplicação do tratado foi visto por muitos como justificada, sob o pressuposto de que a quantidade de mercúrio é minúsculo em comparação com outras fontes de poluição pela substância, como as usinas de queima de carvão e a mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM).

Nesse sentido, observamos que outras medidas incluíram a proibição de novas minas de mercúrio; a exclusão da mineração primária de mercúrio existente; providências de controle e, sempre que possível, redução das emissões e liberações; provisão de recursos para planos de ações nacionais de redução e, se possível, eliminação do uso do mercúrio no setor informal de mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM) (CMM, 2013).

Constatamos a existência de divergência entre os delegados quanto às disposições concernentes à questão de produtos e processos com mercúrio. Assim ocorreu pela

possibilidade de duas abordagens distintas, a lista positiva – contendo somente as proibições – e a lista negativa – proibindo todos os usos, mas apontando algumas exceções de uso permitido. Esse ponto se mostrou de grande importância para as indústrias e as organizações não governamentais. Os países chegaram a um acordo sobre contemplar uma abordagem híbrida entre a lista positiva e a negativa para produtos com mercúrio. A listagem dos itens com mercúrio adicionado consta do Anexo A da Convenção, o qual também especifica os produtos excluídos, incluindo vacinas contendo timerosal.

Em relação aos processos que utilizam mercúrio, os delegados adotaram a abordagem da lista positiva. Houve a divisão do Anexo B em duas partes, a fim de se distinguirem os processos a serem banidos definitivamente, como cloro e álcalis em 2025, e aqueles para os quais há a previsão de medidas de restrição gradual, como a produção de monômeros de cloreto de vinila (VCM) (UNEP, 2013e).

Quanto às medidas de controle, as negociações tiveram como alvo os setores que representavam as maiores fontes de poluição de mercúrio. O Anexo D da Convenção cita as principais fontes pontuais de emissões atmosféricas de mercúrio e seus compostos: usinas elétricas movidas a carvão mineral; caldeiras industriais movidas a carvão mineral; processos de fundição e calcinação utilizados para a produção de metais não ferrosos; instalações para a incineração de resíduos e para a produção de cimento clínquer (CMM, 2013).

Os delegados se comprometeram com a eliminação de diversos outros produtos com mercúrio até 2020, aplicável também para os itens com mercúrio adicionado, como baterias, lâmpadas fluorescentes, instrumentos médicos não eletrônicos. O simples fato de esses produtos se encontrarem listados em anexo da Convenção se constitui como excelente meio de informação sobre os riscos inerentes à sua utilização, além de se configurar como incentivo para a diminuição do uso antes mesmo do período previsto (UNEP, 2013e).

4.4 Conferência Diplomática de Plenipotenciários, de 9 ao 11 de outubro de 2013 - Minamata, Japão

A Conferência Diplomática de Plenipotenciários (Dipcon), realizada no período de 9 a 11 de outubro, em Kumamoto, no Japão, contou com a participação de mais de mil representantes de 140 países e com a presença de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais (UNEP, 2013a).

A sessão de assinaturas foi precedida da Reunião Preparatória da Conferência de Plenipotenciários sobre a Convenção de Minamata sobre Mercúrio (*Preparatory Meeting*), de 7 a 8 de outubro de 2013, também em Kumamoto, no Japão, que contou com a participação de mais de 500 representantes de 125 países e organizações intergovernamentais e não governamentais. Seu objetivo foi a elaboração de resoluções indispensáveis para o período de transição entre a assinatura e a entrada em vigor da Convenção. Durante essa reunião preparatória, os delegados negociaram quatro resoluções (UNEP(DTIE)/Hg/CONF/PM/3) a respeito dos elementos constituintes do regime durante o período interino entre a assinatura e a entrada em vigor; do acordo financeiro; das questões relacionadas a outros organismos internacionais, e sobre uma homenagem ao Governo do Japão (UNEP, 2013a).

O início das negociações envolveu o debate sobre aspectos atinentes ao preâmbulo das resoluções; ao modo de referenciar o documento final da Conferência do Rio+20; ao papel do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF); à cooperação entre as Convenções do Regime de Substâncias e Resíduos Químicos (Basileia, Roterdã e Estocolmo). Na sequência das consultas informais, os delegados concordaram em eliminar as referências ao documento final da Rio+20 e ao papel do GEF, aludindo às Convenções de Substâncias Químicas somente no tocante às resoluções sobre as medidas provisórias e aos elementos relacionados a outros organismos internacionais (UNEP, 2013a).

Quanto à decisão do período interino da Convenção, elaborou-se uma lista de tarefas para o Comitê Intergovernamental Negociador (INC) sobre os itens a serem aprovados na Primeira Reunião da Conferências das Partes (COP1). Trata-se de tarefas as mais diversas, tais como: proceder ao registro das comunicações dos Estados-parte; desenvolver o formato e as informações necessárias ao registro das isenções, de responsabilidade do Secretariado; determinar modalidades de recepção e distribuição de informações sobre as ratificações dos Estados-parte; orientar sobre a identificação de estoques de mercúrio e seus compostos; estabelecer procedimentos para a exportação e importação de mercúrio, incluindo o conteúdo exigido para a sua certificação; fornecer orientações sobre BAT e BEP para o controle de emissões atmosféricas de mercúrio e apoio aos Estados-parte em determinar objetivos e valores limítrofes para as emissões atmosféricas; instituir os modos de funcionamento do mecanismo financeiro, assim como o calendário e o formato das informações financeiras; instituir meios de comunicação sobre os dados de controle comparáveis para avaliar a eficácia da Convenção; a estrutura e o projeto de normas de

procedimentos e regras financeiras para a COP; disponibilizar orientações e assistência aos países para o desenvolvimento de seus planos de ação nacionais em relação à ASGM; esclarecer sobre a identificação das fontes de emissões e da metodologia para a elaboração de inventários de emissões; orientar sobre o armazenamento provisório do mercúrio; determinar os limites de identificação de resíduos de mercúrio e as orientações sobre a a gestão de áreas contaminadas (UNEP, 2013a).

A resolução também solicita que o Diretor Executivo do PNUMA preste os serviços de secretaria provisória, desenvolvendo um relatório com propostas sobre a forma pela qual serão desempenhadas as funções do secretariado permanente para a Convenção. Requer a inclusão de análise contendo opções para a futura secretaria, numa abordagem que considere eficácia; custo-benefício; diferentes sedes para o secretariado; absorção dessa divisão pelas Secretarias das Convenções de Substâncias Químicas (Basileia, Roterdã e Estocolmo). Estabelece, ainda, um grupo de peritos técnicos como órgão subsidiário para atender as questões relativas às emissões (Art. 8º) (UNEP, 2013a).

A resolução final sobre os acordos financeiros (UNEP(DTIE)/Hg/CONF/PM/4) inclui a menção quanto ao reconhecimento das necessidades específicas e as circunstâncias especiais dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS); convida o Conselho do GEF para dar efeito à inclusão do Fundo Fiduciário do GEF como parte do mecanismo financeiro da Convenção, e recomenda à Assembléia GEF a realização dos ajustes necessários em suas chamadas de fundo para que este cumpra seu papel de mecanismo financeiro (UNEP, 2013a).

A Conferência decidiu que o Comitê Intergovernamental de Negociação (INC) estabelecesse as seguintes ações alusivas aos acordos financeiros: desenvolver um projeto de memorando de entendimento entre o Conselho do GEF e a COP sobre as modalidades de aplicação das disposições pertinentes ao mecanismo financeiro; orientar o Conselho do GEF sobre estratégias globais, políticas, programas prioritários, qualificação para o acesso e a utilização dos recursos financeiros; elaborar lista indicativa das categorias de atividades elegíveis para apoio pelo Fundo Fiduciário do GEF. Por fim, convidou os países doadores a contribuírem com o Fundo Fiduciário do GEF para que ele possa de fato apoiar as atividades que facilitem a rápida entrada em vigor e a implementação efetiva da Convenção (UNEP, 2013a).

A resolução UNEP(DTIE)/Hg/CONF/PM/4 diz respeito às relações da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio com outros organismos internacionais, especialmente as Convenções de Substâncias e Resíduos Químicos – sobretudo a de Basileia –, quanto à preparação e elaboração de orientações técnicas sobre a gestão ambientalmente saudável dos resíduos de mercúrio; apontou também a cooperação estreita do presente tratado com a Secretaria BRS em áreas de interesse mútuo. A Conferência reconheceu a importância das atividades de organismos internacionais como a OMS e a OIT na proteção da saúde humana relativamente ao mercúrio, assim como a relevância da Organização Mundial de Alfândegas na identificação e monitoramento de comércio de mercúrio e seus compostos. Convocou esses organismos para uma cooperação direta com o Comitê Negociador e a COP, com vistas a apoiarem a implementação da Convenção, particularmente no que se refere ao estabelecido no artigo 16º quanto aos aspectos de saúde (UNEP, 2013a).

A resolução sobre a homenagem ao Governo do Japão (UNEP(DTIE)/Hg/CONF/PM/4) foi desenvolvida no sentido de agradecer o apoio e a hospitalidade do Japão. Este, por sua vez, mencionou que uma referência escrita sobre o sofrimento das pessoas e suas comunidades na região de Minamata encorajaria a revitalização da região a fim de torná-la ambientalmente saudável. Nesse contexto, a Conferência reconheceu que a comunidade internacional deve aprender com as experiências e as lições de Minamata, consciente dos problemas de saúde e ambientais causados pela poluição por mercúrio (UNEP, 2013a).

A Conferência Diplomática adotou o texto da Convenção e aprovou as resoluções acima apresentadas, as quais deverão orientar o trabalho a ser realizado antes de a Convenção de Minamata entrar em vigor. O texto recebeu a assinatura de 91 países e a União Europeia, entre eles: África do Sul, Alemanha, Angola, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bangladesh, Bélgica, Benin, Bolívia, Brasil, Bulgária, Burkina Faso, Camarões, Camboja, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa do Marfim, Costa Rica, Dinamarca, Djibouti, Emirados Árabes Unidos, Equador, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Etiópia, Filipinas, Finlândia, França, Gâmbia, Geórgia, Grécia, Guatemala, Guiana, Holanda, Hungria, Ilhas Maurícios, Indonésia, Iraque, Irlanda, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Jordânia, Quênia, Kuwait, Líbia, Lituânia, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, México, Moldávia, Mongólia, Moçambique, Nepal, Nova Zelândia, Nicarágua, Níger, Nigéria, Noruega, Paquistão, Panamá, Peru, Reino Unido, República Centro Africana, República Checa, República Dominicana, República Islâmica do Irã, República Unida da Tanzânia,

Romênia, Samoa, Senegal, Singapura, Suécia, Suíça, Togo, Tunísia, Uganda, Uruguai, Vietnã, Venezuela, Zâmbia e Zimbábwe (UNEP, 2013a).

A importância do estabelecimento de um instrumento internacional de políticas públicas se evidenciou durante a Conferência de Plenipotenciários, realizada no mesmo local onde ocorreu uma das mais graves contaminações por mercúrio, qual seja, a Baía de Minamata. Nessa ocasião, as vítimas e suas famílias puderam relatar suas experiências, expressando os traumas decorrentes da tragédia. Essa oportunidade reforçou, assim, a relevância de um acordo versando sobre o mercúrio.

A Conferência Diplomática de Plenipotenciários representou o coroamento dos trabalhos realizados durante todas as rodadas de negociação do tratado, com a celebração do multilateralismo em questões ambientais e de saúde. A Conferência constitui um marco sobre o começo do fim da ameaça do mercúrio para a saúde humana e o meio ambiente, caracterizado por uma atmosfera de entendimento e cooperação entre representantes de governos, indústrias e sociedade civil organizada. Vale destacar, no entanto, que somente os países com plenos poderes assinaram a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

No final da Conferência, os representantes plenipotenciários, diante do que consideraram uma situação propícia, demonstraram confiança com a entrada em vigor rápida da Convenção, sobretudo diante das promessas dos países desenvolvidos quanto à implementação de atividades de capacitação para os países em desenvolvimento (UNEP, 2013).

Essa sessão se caracterizou também por abarcar o processo de negociação sobre as deliberações da reunião preparatória na direção de guiar os países e as Nações Unidas (UN) durante o período interino até a entrada em vigor da Convenção, configurando-se como uma preparação para o estabelecimento da primeira reunião da Conferência das Partes (COP1) (UNEP, 2013a).

As declarações apresentadas no decorrer da Conferência Diplomática sinalizaram que alguns países interessados já se mostram dispostos a buscarem possibilidades para reforçarem certas disposições da Convenção. Inúmeros delegados mencionaram a emergência de novos conhecimentos científicos, tanto no que se refere à extensão e ao impacto da poluição global do mercúrio, quanto no alusivo à viabilidade, disponibilidade e acessibilidade de novas tecnologias. Prevê-se que o número de alternativas viáveis aumentará nos próximos anos, o que poderá acarretar ajustes nos anexos da Convenção para

o estabelecimento de metas mais ambiciosas em termos de datas e eliminação de usos do mercúrio. A Conferência Diplomática se caracterizou também pelo ambiente de cooperação internacional e multilateralismo, assim como pelas lembranças da tragédia que levou ao surgimento da doença de Minamata (UNEP, 2013a).

4.5 6ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio (INC-6), de 3 a 7 de novembro de 2014 - Bangcoc, Tailândia

A 6ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação de um instrumento legalmente vinculante sobre mercúrio, realizada de 3 a 7 de novembro de 2014, em Bangcoc, na Tailândia, contou com a participação de 408 representantes de governos e de organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais (UNEP, 2014). Ela se destinou à preparação dos trabalhos necessários para a entrada em vigor da Convenção de Minamata e para a Primeira Reunião da COP. Representa uma nova fase de negociações, em que não estava mais em discussão o texto da Convenção, mas, sim, a interpretação do que estabelecido de forma a se abordar uma real implementação do tratado.

As principais questões em debate foram: a importação de mercúrio; registro de isenções da Convenção; estabelecimento de regras de procedimento para a COP; determinação de regras financeiras, orientação e desenvolvimento de assistência técnica aos países na elaboração dos planos nacionais de mineração de ouro artesanal e em pequena escala; armazenamento, resíduos e áreas contaminadas; operacionalização do mecanismo financeiro estabelecido na Convenção.

Essa foi a primeira de duas sessões interinas de negociação previstas para o período de transição entre a adoção e a primeira reunião das Conferências das Partes (COP). Seu início foi pautado por questões políticas importantes e complexas, como as implicações sobre o mecanismo financeiro; a elaboração de regras financeiras e de procedimentos; as abordagens sobre a elaboração de relatórios a respeito da implementação da Convenção. O trabalho no âmbito dessas sessões ocorreu na mesma direção do que executado por meio do grupo de contato, do grupo de amigos do presidente e das reuniões ou consultas informais aos delegados.

Na ocasião, foram apresentadas considerações sobre o andamento do processo de signatários e de ratificação dos países – eram cento e vinte e oito países signatários; sete

havia ratificado o texto da Convenção. Diante desse quadro, houve a solicitação de que os países se mobilizassem para assegurar a aplicação efetiva, por meio de ações específicas, para a implementação do tratado da melhor maneira possível, a fim de se provocar um verdadeiro e benéfico impacto sobre a saúde das populações e no meio ambiente.

Os EUA elogiaram o trabalho da Secretaria do PNUMA, assim como o desenvolvido pelos Governos, ONGs e indústria no sentido de facilitar a aplicação da Convenção. No mais, destacou haver reduzido em 97% o uso de produtos com mercúrio adicionado em seu mercado interno; atualizou as diretrizes relacionadas ao mercúrio para o consumo de peixe, e propôs novas regras para minimizar a poluição de mercúrio em águas residuais dos serviços odontológicos. De sua parte, a Guiné instou os países signatários a se comprometerem com a rápida ratificação da Convenção, afirmando que tem priorizado a proteção da saúde pública e do ambiente (UNEP, 2014c).

O Presidente do INC propôs que se estruturassem as discussões em torno de quatro grandes áreas: itens necessários para a implementação efetiva do tratado após a sua entrada em vigor; assuntos exigidos pelo texto da Convenção, com decisão prevista para a Primeira Reunião da COP; itens a serem aprovadas pelo Comitê, a título provisório, enquanto se aguarda a adoção formal pela Primeira Reunião da COP; a proposta de atividades com o objetivo de facilitar a rápida entrada em vigor da Convenção, com a sua efetiva aplicação (UNEP, 2014c).

Os grupos regionais, países e ONGs se manifestaram no seguinte sentido: a União Europeia (UE) destacou seus esforços jurídicos regionais com vistas a acelerar o processo de ratificação do acordo no âmbito do bloco. O Japão, em nome do Grupo Ásia-Pacífico, saudou a adoção da Convenção e expressou seu apoio para uma efetiva implementação. A Zâmbia, pelo Grupo Africano, destacou a necessidade de um engajamento político, convidando a Secretaria a comunicar aos órgãos executivos responsáveis pelo meio ambiente da África sobre a importância da eliminação de mercúrio nesse continente. Argumentou ainda sobre a necessidade de simplificação dos mecanismos e processos burocráticos de acesso aos fundos no âmbito do GEF (UNEP, 2014c).

O Paraguai, em nome do Grupo da América Latina e do Caribe (GRULAC), enfatizou o compromisso do grupo nos processos nacionais de ratificação da Convenção, apontando a importância do Programa Especial para Reforçar o Apoio Institucional no contexto das convenções químicas; solicitou também o apoio financeiro e assistência técnica

para os países em desenvolvimento. A Rússia, em nome do Grupo CEE, declarou que a Convenção de Minamata é uma história de sucesso, acrescentando que o mercúrio se configura como um problema global a ser abordado em esfera internacional, com financiamento contínuo e previsível. A Jordânia defendeu a importância do estabelecimento, nos governos nacionais, de unidades químicas que possam contribuir para sinergias internacionais, ressaltando a relevância das atividades sub-regionais para os países árabes, a fim de se chegar à rápida ratificação do tratado (ENB, 2014).

A Suíça discorreu sobre as atividades recentes realizadas junto ao Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (UNITAR) e da Secretaria da Basileia, Roterdã e Estocolmo (BRS) sobre a mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM) na África e na América Latina. A China expressou seu compromisso no processo de ratificação rápida da Convenção. Nepal, Egito, Irã e Nigéria destacaram o desenvolvimento de ações nacionais para a implementação do tratado. A Índia afirmou que os fundos internacionais são insuficientes para abordar a questão das emissões de mercúrio. De sua vez, o Senegal destacou o apoio técnico recebido da Secretaria do PNUMA nos países francófonos visando a aceleração da ratificação (ENB, 2014).

O Chile manifestou preocupação com a disponibilidade, a médio prazo, de fundos para a implementação em curso, afirmando que os recursos disponíveis do GEF poderiam ser diluídos com o acréscimo das medidas de implementação decorrentes do novo acordo. Segundo o Egito, o mecanismo financeiro do GEF e o Programa Internacional Específico (SIP) devem trabalhar juntos para garantir recursos adequados à implementação; ao observar que seu território é um ponto de passagem do transporte de resíduos perigosos, requereu o estabelecimento de sistemas de notificação sobre a questão. O Irã argumentou que a efetiva implementação dependerá de contribuições financeiras adicionais; sob essa perspectiva, entende que o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas é fundamental (ENB, 2014).

A Noruega – Presidente da Parceria Global de Mercúrio (GMP) – informou sobre os resultados alcançados, com destaque para o projeto de orientações sobre ASGM e de combustão do carvão, bem como o estudo sobre a economia da conversão de produtos contendo mercúrio, os quais podem auxiliar os países na determinação das datas limítrofes mais propícias para a eliminação progressiva dos produtos com mercúrio adicionado. Por fim, convocou uma maior participação dos governos da GMP (UNEP, 2014c).

O UNITAR se referiu a seu projeto global de ajuda aos países no processo de ratificação da CMM, com financiamento do Governo da Suíça, para conceder ajuda a quinze países durante o biênio 2014-2015, visando acelerar o processo de ratificação do tratado. A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) apresentou o seu apoio aos programas nacionais (MIA) sobre ASGM como parte das avaliações iniciais da Convenção de Minamata. A Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou a preparação de novas orientações para ASGM (UNEP, 2014c).

O Grupo de Trabalho ZMWG enfatizou que garantir a conformidade de implementação dos compromissos é um desafio fundamental para analisar a efetividade da Convenção. A Rede IPEN chamou a atenção para o fato de que as áreas contaminadas são bastante críticas, situação que pode causar impactos na saúde pública e no meio ambiente. A Coligação de Medicamentos Livres de Mercúrio pediu a eliminação dessa substância em produtos médicos e odontológicos. A Aliança Mundial para a Odontologia Livre de Mercúrio destacou a relevância das metas nacionais fixadas no sentido da sensibilização e apoio técnico para se eliminar gradualmente o mercúrio em amálgamas dentários. A Federação Mundial de Odontologia defendeu que o consenso é essencial para se decidir pela redução de amálgamas dentárias, conforme se reflete no texto da Convenção (UNEP, 2014c).

Durante a sessão, os delegados identificaram as questões que consideram vitais no período transitório até a fase de implementação do tratado. As questões relativas ao financiamento das atividades, estabelecimento de orientação técnica sobre o controle de fontes de oferta e comércio de mercúrio, desenvolvimento dos relatórios e regras para a COP formaram o núcleo das negociações dos grupos de contato (UNEP, 2014c).

A etapa de transição entre a adoção de um tratado e sua entrada em vigor é um momento peculiar em que os países devem estabelecer fortes relações entre as posturas correntes, as obrigações, o cumprimento e a implementação. O sucesso nesse processo só será possível se o acordo e suas resoluções adicionais constituírem regras nítidas, com a previsão de procedimentos eficazes e instituições fortes para a sua aplicação, bem como um mecanismo financeiro que sustente a maior parte das atividades a serem desenvolvidas no seio da convenção.

Nessa perspectiva, a sexta sessão reconheceu a complexidade dos trabalhos previstos com a entrada em vigor da Convenção. Assim, o Comitê se debruçou sobre algumas questões desafiadoras, entre elas a elaboração das regras para orientar o funcionamento e a tomada de

decisões da COP. Nesse ponto, diversos delegados advogaram a favor de um dispositivo prevendo a votação; outros defendiam o processo consensual como único na tomada de decisões da COP. Os delegados também se debruçaram sobre as regras do estabelecimento dos relatórios, em que o mecanismo de relato de informações poderia ser flexível sem comprometer o efetivo cumprimento das obrigações dos Estados-parte no âmbito da Convenção (UNEP, 2014c).

As discussões em torno dos aspectos técnicos sofriam de um problema de identidade, no contexto desse processo de negociação: os delegados teriam que obrigatoriamente chegar a um acordo sobre determinadas questões difíceis e essenciais para o funcionamento da Convenção a fim de, então, decidir a respeito de outras temáticas relacionadas. Assim, por exemplo, antes de os Estados-parte estabelecerem formalmente um Secretariado Permanente para facilitar a aplicação do tratado, eles deveriam concordar com as regras financeiras para implementação da Convenção. Da mesma forma, seria necessário um acordo sobre as regras de procedimento para a Conferência das Partes a fim de se realizar a sua primeira reunião (UNEP, 2014c).

Cabe destacar que foi inesperado o consenso obtido sobre o formato e o conteúdo das fichas de notificação de comércio, que ajudarão os Estados-parte no acompanhamento das importações e exportações de mercúrio. Enquanto algumas delegações defendiam que se deveria exigir dos governos a listagem de todas as fontes de oferta possíveis de mercúrio no seu território, a maioria argumentou que esse levantamento exaustivo excederia os requisitos da Convenção, segundo a qual somente é obrigatória, pelos Estados-parte, a informação concernente a duas fontes consideradas principais: a mineração primária de mercúrio e o desmantelamento das fábricas de cloro-álcalis. Prevaleceu, ao final, a posição no sentido de que muitos governos já possuem à sua disposição mecanismos nacionais e internos robustos, assim como legislação bem desenvolvida, que possibilitam o recolhimento de informações mais detalhadas. Esse compromisso ilustra o delicado equilíbrio que a Convenção precisa manter constantemente para garantir que as ações de todas as partes interessadas possam ser monitoradas sem onerar indevidamente os governos (UNEP, 2014c).

O texto relativo aos requisitos da Convenção para a elaboração dos relatórios, considerado por muitos como um dos pilares da governança eficaz das emissões de mercúrio, ainda permanece entre colchetes e provavelmente exigirá extensa negociação na próxima sessão. A formulação de diretrizes para os relatórios provou ser um ponto de atrito, com alguns países desenvolvidos sugerindo o fornecimento de informações mais detalhadas, com

referência à quantidade de emissões e prazos para a ação por parte dos países, por exemplo. Essa proposta foi rejeitada pelos delegados dos países em desenvolvimento, preocupados com a incapacidade de fornecerem dados extensivos, tendo em vista a sua limitada disponibilidade de tecnologia para medir as emissões de mercúrio de forma concreta (UNEP, 2014c).

A futura sede da Convenção também foi tema dessa sessão. Houve delegados que manifestaram interesse em discutir possíveis lares para a Secretaria da Convenção de Minamata. Alguns participantes refletiram favoravelmente sobre a possibilidade de se instituir uma quarta convenção no âmbito do Secretariado BRS. Persiste ainda, no entanto, uma grande variedade de pontos de vista sobre a sede do futuro Secretariado da Convenção. A fim de se alcançar um consenso, será necessária uma avaliação das sinergias entre as três convenções de substâncias químicas, assim como a análise sobre a efetividade de se estabelecer uma secretaria conjunta (UNEP, 2014c).

O quadro abaixo é um resumo dos principais resultados das etapas de negociação da CMM, de 2007 a 2015.

Figura 8 – Quadro dos principais resultados das rodadas de negociação da CMM (2007-2015)

<p>OEWG 1 (2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Análise e avaliação de medidas para solucionar o problema da contaminação global do mercúrio; - Duas opções: medidas voluntárias ou vinculantes; - Aprovação de 7 tarefas a serem realizadas pelo Secretariado no período interseccional: considerações financeiras; transferência de tecnologia; implementação; medidas de resposta; custos e benefícios dos objetivos estratégicos; demanda em caso de eliminação da produção; levantamento de produtos e processos, assim como seus substitutos; financiamentos disponíveis por meio do GEF e SAICM.
<p>OEWG 2 (2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de um quadro futuro de mercúrio incluindo: elementos; tipo; capacitação; apoio financeiro e técnico necessário para cumprir as determinações; - Três opções para a questão do mercúrio: uma nova convenção; um protocolo adicional à Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes; medidas e programas voluntários.
<p><i>Ad hoc</i> OEWG (2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adoção das Regras de Procedimentos para o Comitê Intergovernamental Negociador; - Aprovação do trabalho interseccional do Secretariado com o objetivo de preparar a documentação para a primeira sessão de negociação, incluindo opções para a estrutura do instrumento e uma descrição das possibilidades de disposições substantivas.
<p>INC-1 (2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Troca e coleta de posições e pontos de vista sobre os principais elementos da convenção: objetivo; estrutura do instrumento; capacitação e assistência técnica e financeira; cumprimento; questões de oferta, demanda e comércio; resíduos e armazenamento; emissões atmosféricas de mercúrio; e de conscientização e troca de informações; - Definição da estrutura do futuro tratado e os seus principais elementos; - Solicitação ao Secretariado, no período interseccional, de um texto contendo os elementos de base para a abordagem abrangente e adequada do mercúrio.

<p>INC-2 (2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Início das negociações sobre um texto real, utilizando como fundamento o documento apresentado pelo Secretariado, com os elementos para um instrumento juridicamente vinculante; - Visão geral do tratado em uma plataforma concreta (documento que estrutura o acordo);
<p>INC-3 (2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ASGM como o tema em que houve maior progresso, estabelecendo-se um texto único, com poucos colchetes; - Revisão abrangente do texto do projeto de instrumento e compilação de uma proposta de texto, revisto com base nas negociações plenárias, nos relatórios dos grupos de contato e no trabalho do grupo legal; - O texto final do tratado, com a inclusão de aspectos de saúde e socioeconômicos, com a clara orientação no sentido de que a regulação versasse apenas sobre o mercúrio e seguisse o rumo da formalização da atividade garimpeira no ASGM; - Acordo sobre o tratamento de temas específicos em artigos separados: abordagem de fontes de oferta, resíduos e áreas contaminadas; - Estabelecimento de uma lista de processos considerados para fontes de emissões e liberações de mercúrio.
<p>INC-4 (2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Temáticas: processos de mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM); armazenamento de resíduos e áreas contaminadas; - Progressos no texto alusivo a informações e relatórios; - Aprovação para o trabalho interseccional sobre as emissões e liberações; - Adiamento das decisões sobre o objetivo e as definições até a última rodada de negociações; - Aceitação do conceito da lista positiva para produtos com mercúrio adicionado.
<p>INC-5 (2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resolução do escopo de aplicação do tratado; - Finalização do texto relativo a questões políticas e técnicas complexas, incluindo as emissões atmosféricas de mercúrio e as liberações para a água e o solo, aspectos concernentes à, e a definição de datas de eliminação e redução para produtos e processos; - Finalização do texto da Convenção por meio de um pacote final com os compromissos aceitos pelos delegados, discorrendo sobre os elementos pendentes relacionados ao preâmbulo, finanças e cumprimento; - Adoção da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio pelos delegados do Comitê Negociador.
<p>Conferência de Plenipotenciários (2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assinatura da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio; - Adoção de quatro resoluções sobre: arranjos para o período interino de transição entre a assinatura e a entrada em vigor do instrumento; acordos financeiros; temáticas relacionada a outros organismos internacionais; homenagem ao Governo do Japão.
<p>INC-6 (2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterizada pelo período de transição entre a adoção da Convenção de Minamata e a COP1; - Negociações a respeito de algumas das questões mais complexas no acordo, com implicações políticas importantes, incluindo o mecanismo financeiro, as regras de procedimento e financeiras e as possíveis abordagens para a elaboração de relatórios pelos Estados-parte; - Estabelecimento de um grupo de trabalho aberto sobre financiamento para solucionar a questão antes do INC 7; - Identificação dos problemas vitais para a implementação da Convenção, relacionados a finanças, à orientação técnica sobre o monitoramento da oferta e comércio de mercúrio e aos relatórios e regras para a COP.

4.6 Entrada em vigor da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio é um tratado internacional que visa proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões de mercúrio e seus compostos. É o resultado de sete anos de reuniões e negociações. O texto da Convenção foi assinado por 128 países, contando com dezoito instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação e/ou adesão. Espera-se que, ao longo das próximas décadas, esse acordo internacional consiga reduzir consideravelmente a poluição causada a partir das atividades responsáveis pelas maiores liberações de mercúrio no meio ambiente (UNEP, 2015).

O artigo 31.1 da Convenção determina que a sua entrada em vigor se dará no nonagésimo dia após a data de depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão (Artigo 31.2) (CMM, 2013).

Atualmente, o Secretariado Interino do PNUMA, apoiado por alguns dos países doadores, iniciou uma série de seminários regionais: “A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio: rumo a sua rápida entrada em vigor e aplicação eficaz” (UNEP, 2015).

Figura 9 - Quadro comparativo entre as Convenções do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos

Convenção	Data da Assinatura	Artigo	Entrada em Vigor	Número de dias entre a assinatura e a entrada em vigor	Número de Países que Assinaram	Número de Estados Parte
Basileia	22/03/1989	Art. 25º	05/05/1992	1123	53	183
Roterdã	10/09/1998	Art. 26º	24/02/2004	1964	72	154
Estocolmo	22/05/2001	Art. 26º	17/05/2015	1075	152	179
Minamata	10/10/2013	Art. 31º	Não entrou em vigor	Não entrou em vigor	128	18

Fonte: FENNER, 2015.

Os dezoito países que já ratificaram, aceitaram, aprovaram ou aderiram à Convenção são: Chade, Djibuti, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos da América, Gabão, Guiné, Guiana, Lesoto, Madagascar, Maurítânia, México, Mônaco, Mongólia, Nicarágua, Panamá,

Samoa, Seicheles e Uruguai. A figura 10 (p. 197) apresenta o estágio atual do processo de ratificação, aceitação, aprovação e adesão da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

A média entre a assinatura de um tratado de substâncias e resíduos químicos e a sua entrada em vigor tem sido de 1.387,3 dias; no entanto, de modo geral, observa-se o período de aproximadamente três anos e nove meses para que uma convenção nessa área temática entre em vigor. Se pudéssemos adotar uma lógica para o tratado referente ao mercúrio, diríamos que essa data seria julho de 2017. Trata-se, porém apenas de uma estimativa, pois resta ainda uma grande incógnita sobre a entrada em vigor da Convenção.

O quadro comparativo (Figura 9, p. 195) se constitui como simples exercício de visualização temporal das possibilidades relativas à Convenção de Minamata. Vale destacar, nesse sentido, que as questões políticas não seguem comportamentos matemáticos exatos.

Na figura 11 (p. 198), a seguir, propomos a apresentação de elementos sobre o grau de aceitação dos países integrantes do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos. É possível inferir uma tendência na direção de os países se filiarem ao sistema de regulação internacional quanto à questão de químicos.

A figura 11 (p.198) expõe a sobreposição dos instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação e adesão das Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo. Como elemento adicional, apontam-se os países que já se inseriram ao regime da Convenção de Minamata. Abaixo, é possível visualizar também a universalização do aceite das regras estabelecidas nesses fóruns em âmbito global, pela qual se tem a nítida certeza de que a Convenção de Minamata seguirá pelo mesmo caminho dos outros tratados quanto a esse aspecto.

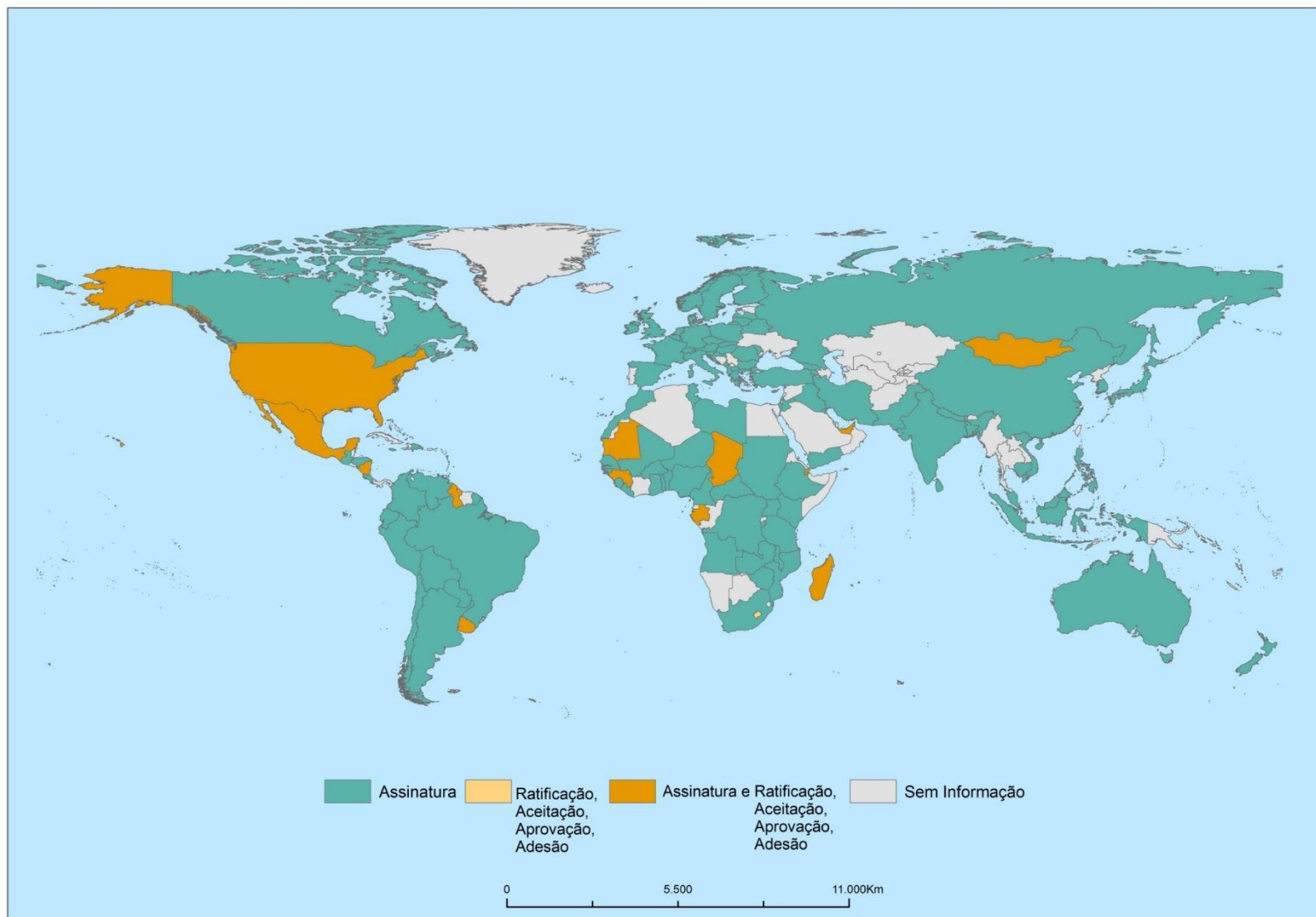


Figura 10 - Mapa das Ratificações, Aceitações, Aprovações e Adesões da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

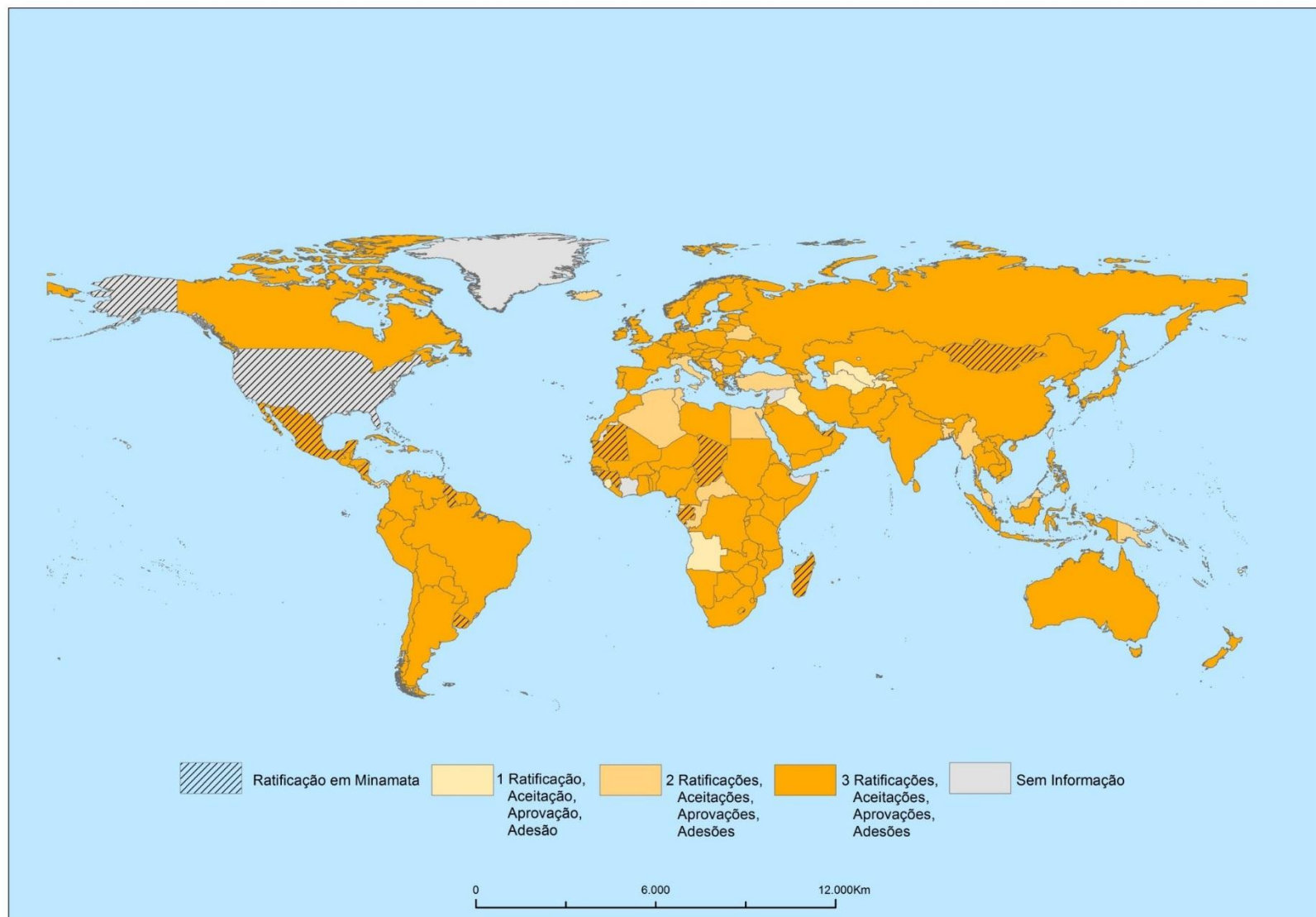


Figura 11 - Mapa do estabelecimento do Regime Internacional de Substância e Resíduos Químicos

4.7 Conclusão: resumo do processo prévio de negociação da CMM até a sua entrada em vigor

Este capítulo, no nosso entender, é particularmente importante para o reconhecimento das prioridades regionais e/ou nacionais expostas nas reuniões de negociação da CMM (conforme as figuras 12, 13 e 14, p. 200-202). A Convenção de Minamata se configurou como um processo de negociação complexo, que envolveu diversas questões técnico-científicas e transversais a fim de se abordar o mercúrio ao longo do seu ciclo de vida total.

A adoção da Convenção de Minamata é considerada um marco para o Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos por apresentar uma nova abordagem de regulamentação, com o aporte das experiências decorrentes dos outros tratados sob o mesmo regime. A CMM segue o modelo das Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo, estabelecendo as mesmas obrigações básicas relevantes para todos os países. Oferece, o entanto, uma diferenciação orientada e flexível nas disposições substantivas específicas, bem como nos dispositivos de mobilização de recursos financeiros para a sua implementação em países em desenvolvimento.

A comunidade internacional identificou o mercúrio como um risco e um poluente global que justifica e exige uma ação efetiva. Durante as negociações, a base técnica e científica sobre o mercúrio e seus compostos era clara, robusta e conhecida, fator fundamental para auxiliar um tratamento sistêmico da contaminação por mercúrio. Este capítulo apresentou o caminho percorrido pelos negociadores de forma a chegarem a um instrumento legalmente vinculante, apontando as mais relevantes discussões, reuniões, documentos e posições de grupos e/ou de países sobre as questões substantivas da negociação, tendo por base um contexto específico e temporal. Como produto do que foi exposto, apresentamos uma árvore dos principais resultados das diversas sessões de preparação e negociação do instrumento.

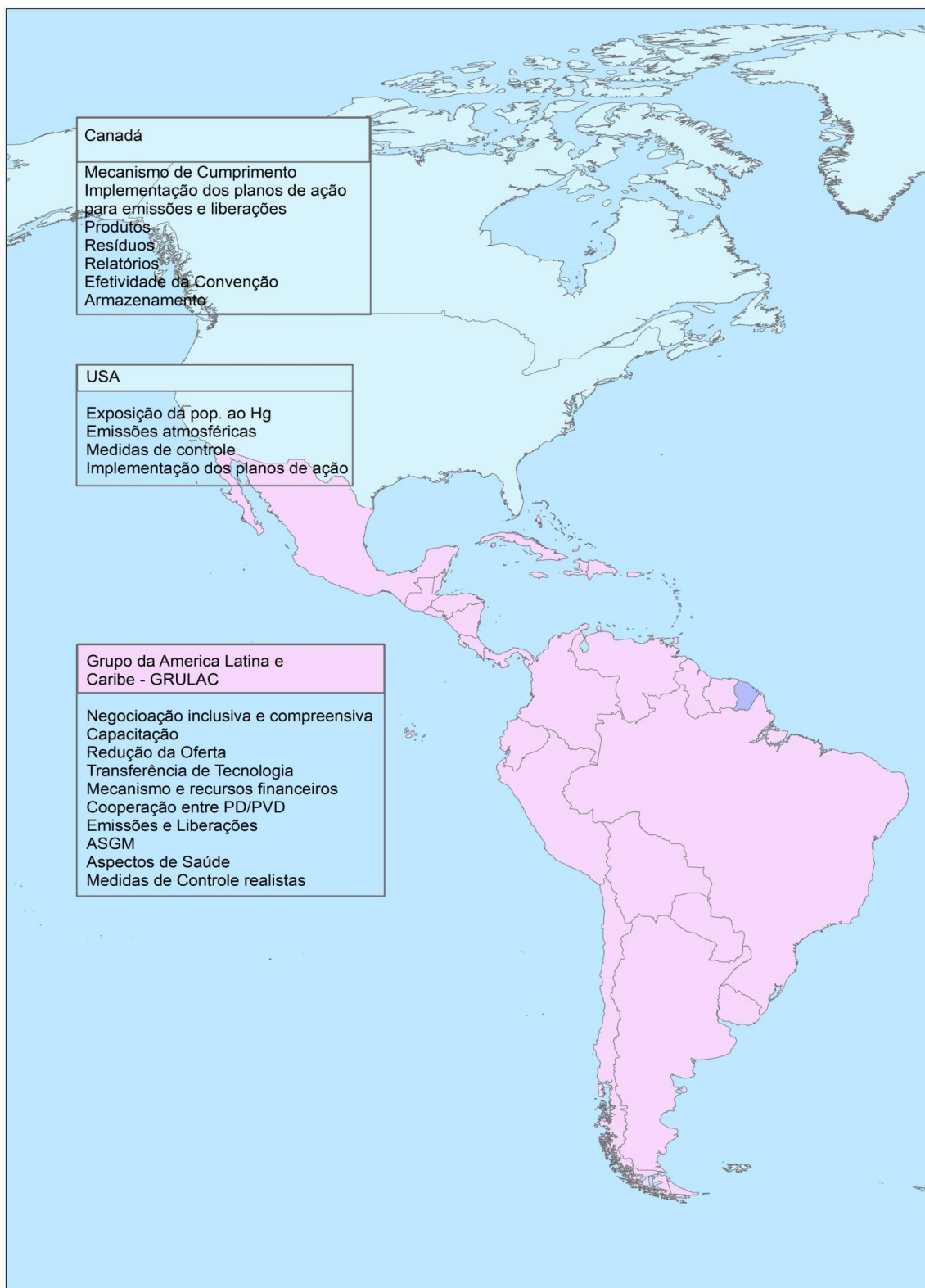


Figura 12 - Mapa dos temas prioritários por região (Canadá, EUA, Grupo da América Latina e Caribe- GRULAC)

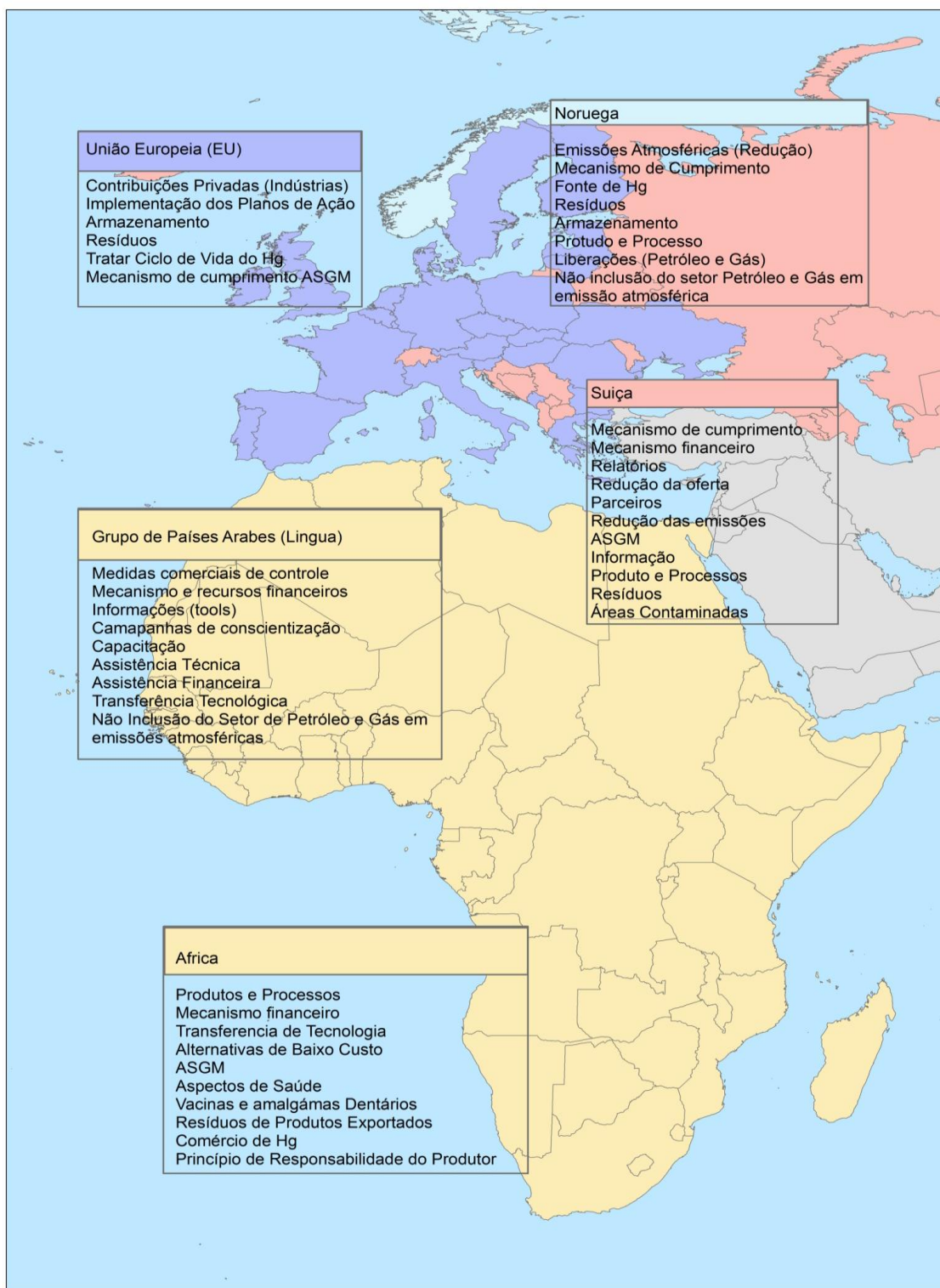


Figura 13 - Mapa dos temas prioritários por região (União Europeia, Noruega, Suíça, Grupo de Países árabes, África)

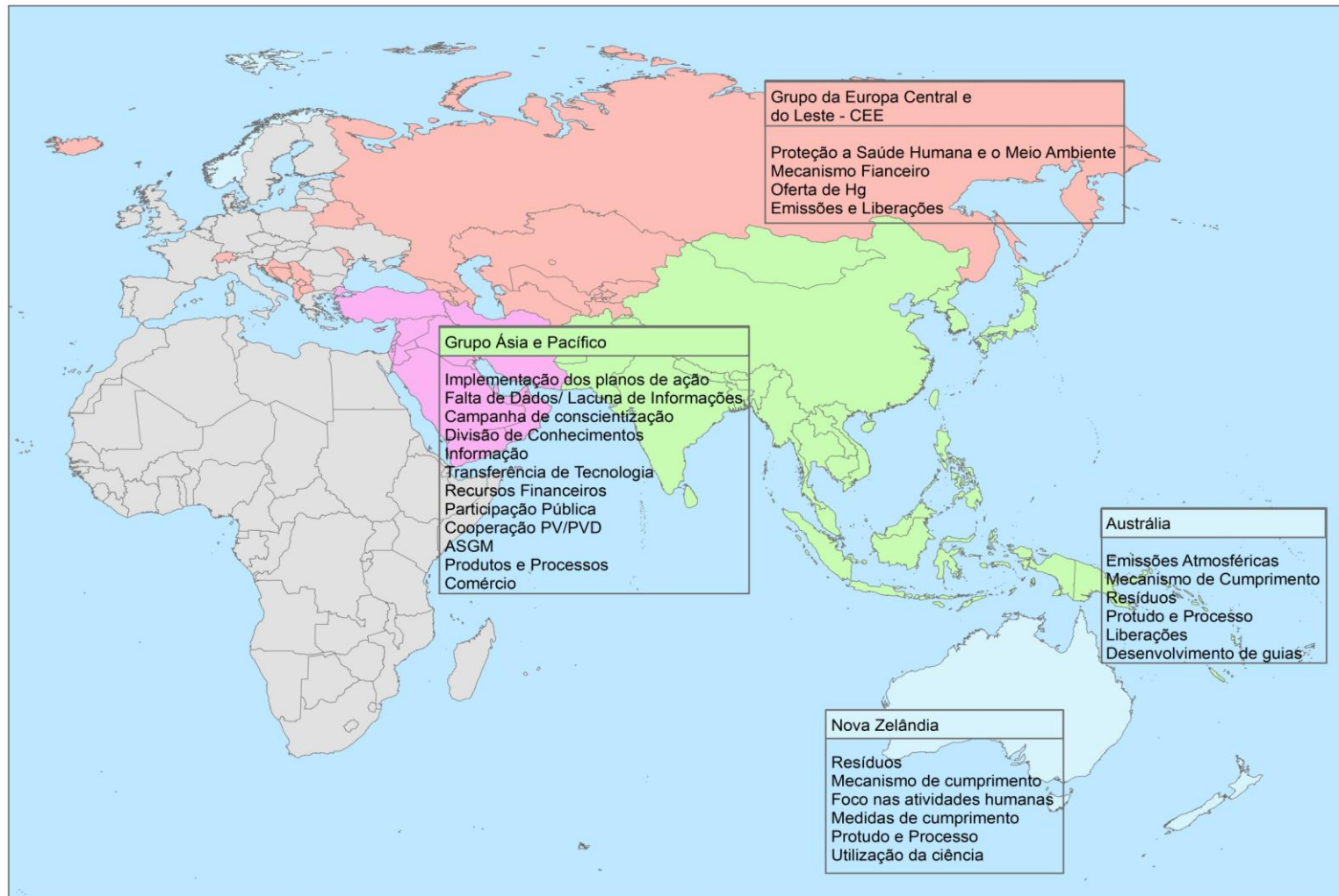


Figura 14 - Mapa dos temas prioritários por região (Grupo da Europa Central e do Leste - CEE, Grupo Ásia-Pacífico, Austrália, Nova Zelândia)

Este capítulo recordou os principais momentos e resultados de cada uma das sessões de preparação e de pré-convenção. Destacamos as posições regionais e/ou nacionais no tocante aos elementos do tratado, o qual se constituiu como um exercício de diplomacia multilateral de forma a garantir o estabelecimento da mais nova convenção em esfera ambiental. Observamos, ao final das negociações, por parte de alguns delegados e observadores, o nítido anseio por obrigações ainda mais rigorosas e restritivas, que, no entanto, permanecem na dependência das futuras orientações da COP e da efetiva implementação desse instrumento internacional.

Os incentivos para a promoção do sucesso do tratado eram evidentes. Os países em desenvolvimento perceberam que teriam de lidar com o problema do mercúrio em patamar nacional, demonstrando, dessa maneira, interesse em cooperar internacionalmente a fim de criarem condições e capacidades nacionais para apoiarem o instrumento. De sua parte, os países desenvolvidos enxergaram a cooperação internacional como uma solução para resolver os problemas decorrentes do aumento das emissões e liberações de mercúrio nos países em desenvolvimento. Apesar de ser o resultado de negociações muito difíceis, a partir da superação de diferentes pontos de vista contrários, a CMM estabelece obrigações claras para todas partes, o que permitirá um significativo esforço global na direção de proteger a saúde humana e o meio ambiente.

A nosso ver, o processo negociador se mostrou bastante organizado e bem preparado, sob a responsabilidade do PNUMA, com ampla participação internacional de diversos setores econômicos, grupos de interesse, associações de profissionais, indústrias, meio acadêmico, organizações intergovernamentais e governos. Esse sucesso é fruto de orientações precisas, planejamento objetivo e apoio institucional e financeiro para garantir a confiança no processo de negociação entre os delegados e observadores.

A premência de uma convenção que aborde a temática do mercúrio é cada vez mais visível diante dos riscos apresentados pela substância para a sociedade atual, os quais são globalizados e de natureza sistêmica, podendo acarretar uma enorme complexidade de problemas para a efetiva proteção ambiental e da saúde humana. A fim de que os governos possam atuar de forma efetiva para o controle da contaminação do mercúrio, é necessário o estabelecimento de mecanismos, em âmbito internacional, regional e nacional, que auxiliem a futura adoção de medidas e políticas nacionais para a redução e/ou eliminação das emissões e liberações da substância. Nesse sentido, apontamos a relevância do processo negociador da CMM, que abordou questões essenciais para a criação de instrumentos dessa natureza.

Capítulo 5 - A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio: questões técnico-científicas e transversais

As negociações que fizeram parte da Convenção de Minamata (CMM) resultaram em um tratado que abrange o mercúrio em todo o seu ciclo de vida. O texto do acordo possui diversas particularidades, as quais que serão apresentadas neste capítulo: a CMM é composta por trinta e cinco artigos e cinco anexos, divididos da seguinte forma: dezessete artigos técnico-científicos, catorze artigos políticos e quatro artigos transversais, que, no total, englobam tanto questões técnico-científicas como políticas (CMM, 2013).

As categorias relatadas acima representam a forma possível de classificação dos diferentes artigos da Convenção a fim de compreendermos melhor a estrutura do instrumento. Os artigos técnico-científicos compõem a base das negociações técnicas que fornecem o escopo geral a respeito do ciclo de vida do mercúrio.

Nessa categoria, foram formulados os seguintes artigos técnico-científicos: definições; fontes de oferta de mercúrio e comércio; produtos com adição de mercúrio; processos de manufatura nos quais se utiliza o mercúrio ou compostos de mercúrio; isenções disponíveis mediante solicitação de um Estado-parte; mineração de ouro artesanal e em pequena escala; emissões; liberações; resíduos de mercúrio; armazenamento provisório ambientalmente saudável de mercúrio, sem resíduos de mercúrio; áreas contaminadas; aspectos de saúde; intercâmbio de informações; informações públicas, conscientização e educação; pesquisa, desenvolvimento e monitoramento; planos de implementação, e a apresentação de relatórios. Ainda quanto aos aspectos técnico-científicos, há quatro anexos ao texto do instrumento: Anexo A, referente a produtos com adição de mercúrio; Anexo B, sobre processos de manufatura em que o mercúrio ou compostos de mercúrio são utilizados; Anexo C, a respeito de mineração de ouro artesanal e em pequena escala, e Anexo D, que apresenta uma lista de fontes pontuais de emissões de mercúrio e compostos de mercúrio na atmosfera.

Os artigos de caráter político, por sua vez, conferem escopo legal ao instrumento, conforme ocorreu em outros acordos internacionais, tal como: avaliação de eficácia; conferência das partes; secretariado; solução de controvérsia; emendas à convenção; adoção de anexos e emendas; direito a voto; assinatura; ratificação, aceitação, aprovação ou adesão; entrada em vigor; reservas; denúncia; depositário, e autenticidade dos textos. Essa parte é composta ainda pelo Anexo E, relativo aos procedimentos de arbitragem e conciliação.

Os artigos transversais, que incluem tanto aspectos técnico-científicos quanto os de natureza política, são os seguintes: objetivo; recursos financeiros e mecanismo financeiro; capacitação, assistência técnica e transferência de tecnologia; comitê de implementação e cumprimento. Abaixo, apresentamos, na Figura 15, a divisão detalhada dos artigos da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

Figura 15 - Artigos da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio de acordo com seu caráter técnico-científico, político e transversal

Artigos Transversais (Técnico-Científicos e Políticos)	
Art. 1. Objetivo Art. 13. Recursos financeiros e mecanismo financeiro Art. 14. Capacitação, assistência técnica e transferência de tecnologia Art. 15. Comitê de implementação e cumprimento	
Artigos Técnico-Científicos	Artigos Políticos
Art. 2. Definições Art. 3. Fontes de oferta de mercúrio e comércio Art. 4. Produtos com mercúrio adicionado Art. 5. Processos de manufatura nos quais mercúrio ou compostos de mercúrio são utilizados Art. 6. Isenções disponíveis mediante solicitação de um Estado-parte Art. 7. Mineração de ouro artesanal e em pequena escala Art. 8. Emissões Art. 9. Liberações Art. 10. Armazenamento provisório ambientalmente saudável de mercúrio, diferente de resíduos de mercúrio Art. 11. Resíduos de mercúrio Art. 12. Áreas contaminadas Art. 16. Aspectos de saúde Art. 17. Intercâmbio de informações Art. 18. Informações públicas, conscientização, educação Art. 19. Pesquisa, desenvolvimento e monitoramento Art. 20. Planos de implementação Art. 21. Apresentação de relatórios Anexo A – Produtos com mercúrio adicionado Anexo B – Processos de manufatura em que mercúrio ou compostos de mercúrio são utilizados Anexo C – Mineração de ouro artesanal e em pequena escala Anexo D – Lista de fontes pontuais de emissões de mercúrio e compostos de mercúrio na atmosfera	Art. 22. Avaliação de eficácia Art. 23. Conferência das partes Art. 24. Secretariado Art. 25. Solução de controvérsia Art. 26. Emendas à convenção Art. 27. Adoção e emenda dos anexos Art. 28. Direito a voto Art. 29. Assinatura Art. 30. Ratificação, aceitação, aprovação ou adesão Art. 31. Entrada em vigor Art. 32. Reservas Art. 33. Denúncia Art. 34. Depositário Art. 35. Autenticidade dos textos Anexo E – Procedimentos de arbitragem e conciliação

Fonte: FENNER, 2015.

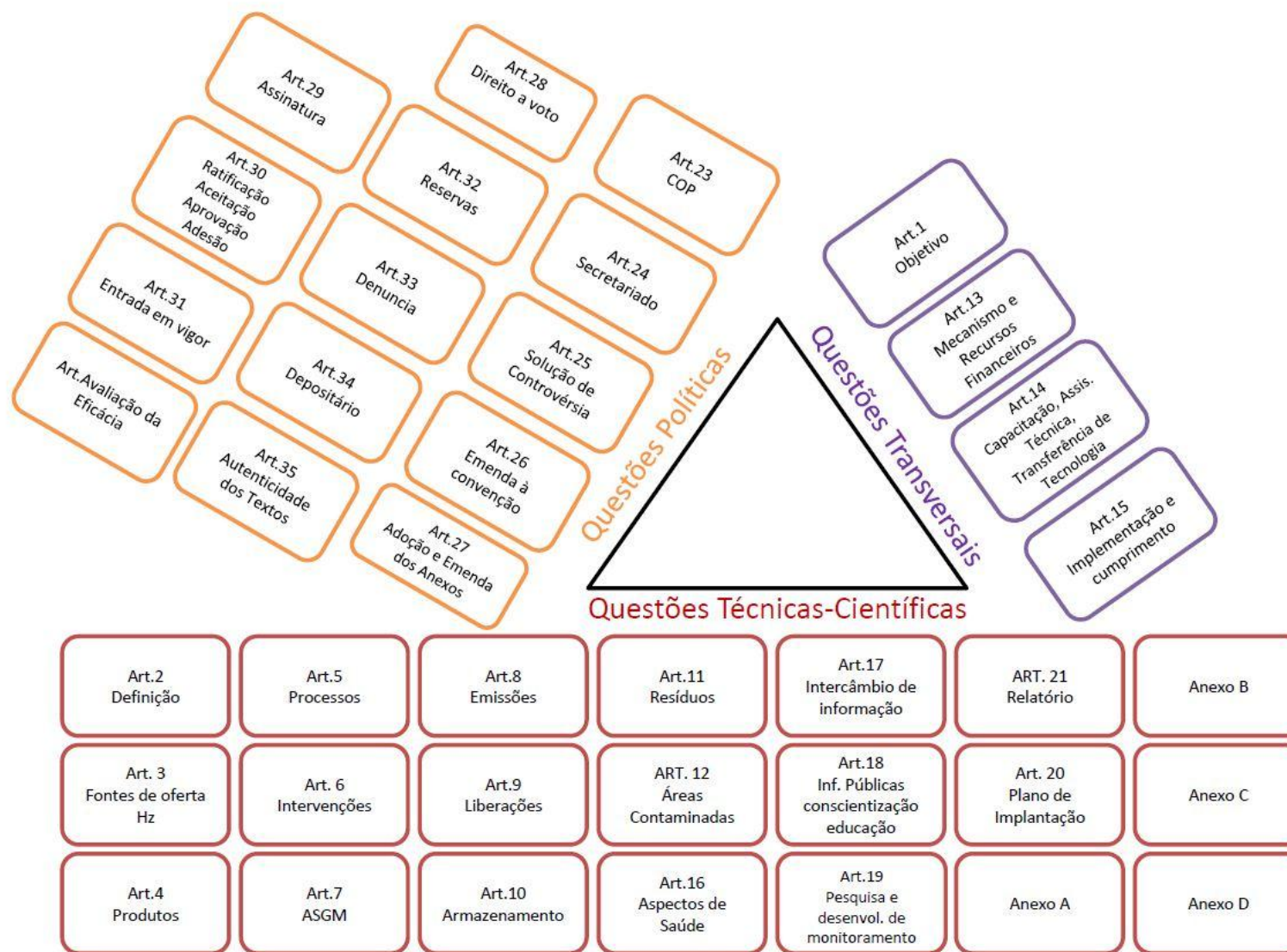


Figura 16 - Esquema sobre a estrutura da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

A Convenção recebeu a denominação de “Minamata” devido aos impactos advindos de uma contaminação ambiental de metil mercúrio ocorrida na Baía de Minamata, no Japão, entre os anos de 1932 e 1968, provocada pela indústria química Chisso Corporation, em uma das piores catástrofes químicas da história da humanidade. Essa contaminação se deu pela introdução do mercúrio orgânico na cadeia alimentar de peixes e frutos do mar, o que causou a intoxicação grave da população que vivia na região.

A patologia neurológica debilitante causada pela ingestão de mercúrio ficou conhecida como a “doença de Minamata”. Sua identificação ocorreu em 1956 nessa cidade, como consequência da contaminação liberada por meio de águas residuais da indústria química, resultando em milhares de mortes e no desenvolvimento dessa doença congênita. Estima-se que mais de três mil pessoas sofreram diversas deformidades, sintomas de intoxicação grave por mercúrio ou morte (JAPAN, 2011).

Vale destacar que a escolha do nome da Convenção não pretende relacioná-la apenas aos problemas decorrentes da contaminação do mercúrio, mas objetiva sobretudo ressaltar as soluções que os países do mundo produziram e esperam criar para evitar problemas semelhantes. Assim sendo, cabe enfatizar que nome escolhido é simbólico e não deve somente nos lembrar da tragédia da poluição por mercúrio, mas, sim, nos sensibilizar para a adoção e implementação de políticas ambientais adequadas para evitar problemas de tamanha gravidade no futuro.

O preâmbulo da Convenção de Minamata reconhece que o mercúrio é uma substância química de preocupação global devido à sua propagação atmosférica de longa distância e a persistência com que permanece no meio ambiente depois de introduzido pelo homem. Trata-se de substância que apresenta a habilidade de se bioacumular nos ecossistemas, com efeitos significativamente negativos para a saúde humana e o meio ambiente. Esse relatório preliminar menciona a Decisão 25/5 do CA/PNUMA e o Artigo 221º, presente no documento “O Futuro que Queremos”, que conclamava um resultado exitoso sobre um futuro tratado regulador do uso do mercúrio que abordasse os riscos à saúde humana e ao meio ambiente (CMM, 2013).

Outro importante aspecto desse relatório são as suas referências explícitas e implícitas a vários conceitos e princípios comumente citados na prática das negociações de acordos multilaterais ambientais. O relatório se refere aos princípios da Declaração do Rio, incluindo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CMM, 2013).

Curiosamente, não há referências específicas aos princípios da precaução e do poluidor-pagador. Ambos aparecem numa alusão global aos princípios da Declaração do Rio, mas, durante as negociações, houve diversas ocasiões em que foram mencionados e destacados em termos de uma abordagem completa da questão do mercúrio. No entanto, nessa oportunidade, nenhum país realmente defendeu uma referência explícita ao princípio da precaução, e as delegações se mostraram satisfeitas com a reafirmação geral dos princípios da Declaração do Rio. Uma possível explicação para essa circunstância é que, como os riscos e impactos negativos de mercúrio são bastante conhecidos e não envolvem nenhuma incerteza científica, as ações a serem tomadas não se referem a uma questão de precaução, mas sim de prevenção.

O relatório traz ainda referência às futuras gerações, destacando as preocupações com a saúde, especificamente quanto às populações mais vulneráveis – mulheres e crianças. Alude também às vulnerabilidades particulares do ecossistema Ártico e das comunidades indígenas relativamente à biomagnificação do mercúrio e à contaminação dos alimentos. Reflete também sobre a importância do apoio financeiro, técnico, tecnológico e de capacitação, especialmente para os países em desenvolvimento e em economia de transição, visando fortalecer as capacidades nacionais para gestão adequada do mercúrio (CMM, 2013).

O preâmbulo conclui reconhecendo que os tratados de meio ambiente e comércio se apoiam mutuamente. Nesse sentido, afirma que a Convenção de Minamata não afeta os direitos e obrigações decorrentes de outros acordos internacionais já existentes. Destaca-se que tampouco se estabelece uma hierarquia entre a Convenção e outros instrumentos internacionais. Dessa forma, esse relatório preliminar confirma o princípio da não hierarquia de normas internacionais, apoio mútuo e deferência entre comércio e meio ambiente. Sublinha, por fim, que as partes estão autorizadas a tomar medidas adicionais em âmbito nacional com a finalidade de proteger a saúde humana e do meio ambiente para além do que previsto pela Convenção (CMM, 2013).

Este capítulo se destina à apresentação dos artigos técnico-científicos e transversais especialmente por abarcarem aspectos fundamentais ao entendimento do processo das negociações do mecanismo financeiro sobre o mercúrio. Esses artigos representam o trabalho dos negociadores na direção de contemplarem todo o ciclo de vida do mercúrio no escopo da convenção. Não serão discutidos aqui os artigos políticos, por serem iguais ou bastante semelhantes ao que elaborado em outros acordos multilaterais ambientais. Para uma

melhor compreensão dos aspectos relevantes para a CMM, apresentaremos, a seguir, os artigos transversais, mas não haverá referência aos artigos relativos aos recursos e mecanismo financeiro, os quais serão objeto de análise do último capítulo desta tese.

5.1 Objetivo (Artigo 1º)

O artigo 1º versa sobre o objetivo da Convenção de Minamata, qual seja, proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões antropogênicas de mercúrio e seus compostos (CMM, 2013). Aventaram-se outras opções durante as negociações, com foco especial na minimização e, sempre que possível, na eliminação do mercúrio; nas liberações antropogênicas de mercúrio; na prevenção do risco ou nos efeitos adversos sobre a saúde humana e o meio ambiente, e no reconhecimento da abordagem de todo o ciclo de vida do mercúrio.

Outras possibilidades sobre o objetivo da Convenção foram apontadas durante o processo de negociação nas diversas rodadas, mas inúmeros países se manifestaram sobre a necessidade de elaboração de um documento técnico mais detalhado e negociado de forma a ser possível definir o objetivo da Convenção – o qual se finalizou apenas na 5ª sessão de negociação do Comitê junto ao pacote final da negociação. No entanto, desde o início do acordo, o objetivo da Convenção deveria incluir a proteção da saúde humana e do meio ambiente.

No tocante a outras tratativas do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos, a Convenção da Basileia, por exemplo, não se observa nenhum artigo concernente à definição de seus objetivos. Essa ausência é ainda mais evidente quando consideradas a Convenção de Roterdã e a Convenção de Estocolmo, nas quais os objetivos fazem alusão à proteção da saúde humana e do meio ambiente. Uma diferença na Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes é que seu artigo 1º aponta como objetivo do acordo a proteção à saúde humana e ao meio ambiente quanto aos poluentes orgânicos persistentes, e a Convenção de Roterdã menciona como objetivo a promoção da responsabilidade compartilhada e dos esforços cooperativos entre os Estados-parte no âmbito do comércio internacional de determinadas substâncias químicas perigosas, visando a proteção da saúde humana e do meio ambiente contra danos potenciais (CB, 1989; CR, 1998; CE 2001; UNEP, 1998; 2002).

5.2 Definições (Artigo 2º)

A Convenção de Minamata define, no seu artigo 2º, apenas os termos técnicos frequentemente utilizados ao longo do tratado – os termos referidos somente uma vez são definidos nas disposições específicas do tratado que a eles se referem. O artigo 2º é dedicado à apresentação de determinadas definições, fator importante para se estabelecer uma boa interpretação do tratado. Entre elas, podemos citar os seguintes termos: mineração de ouro artesanal e em pequena escala; melhores técnicas disponíveis (BAT); melhores práticas ambientais (BEP); mercúrio; composto de mercúrio; produto com mercúrio adicionado; Estado-parte; Estados-parte presentes e votantes; mineração primária de mercúrio; organização regional de integração econômica, e uso permitido. Esses termos são similares aos utilizados em outras convenções internacionais a respeito de substâncias e resíduos químicos, como as Convenções da Basileia, de Roterdã e de Estocolmo (BRS) (UNEP, 2013e).

5.3 Fontes de oferta de mercúrio e comércio (Artigo 3º)

O artigo 3º, concernente às fontes de oferta de mercúrio e comércio, contém medidas de controle destinadas a limitar a oferta global de mercúrio de forma a complementar e reforçar as ações de controle e redução da demanda, como estabelecido dos artigos 4º ao 7º. O presente dispositivo versa sobre os limites às fontes de mercúrio, disponíveis para uso e comércio, especificando os procedimentos comerciais ainda permitidos (CMM, 2013).

A discussão sobre a oferta e comércio se debruçou sobre determinadas fontes de ofertas de mercúrio que deverão ser proibidas ou não permitidas, conforme o escopo da convenção e a forma como o comércio deve ser limitado ou direcionado para os usos permitidos ou para a eliminação de resíduos. Acordou-se que não poderão ser iniciadas novas minas de mercúrio (artigo 3.3), e que aquelas já existentes deverão encerrar suas atividades no máximo quinze anos após a entrada em vigor da Convenção, não podendo mais fornecer mercúrio para a utilização em mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM) (artigo 3.4) (CMM, 2013).

A oferta de mercúrio é proveniente de cinco fontes principais: mineração primária de mercúrio; mineração de outros metais e produção de gás natural; desativação das instalações de cloro e álcalis; recuperação de mercúrio a partir de resíduos e produtos utilizados que

contêm mercúrio; de reservas de mercúrio estatais ou privadas. Quanto a essa questão, Noruega, Suíça e EU propuseram que se estabelecesse uma hierarquia quanto às diferentes fontes de abastecimento para o mercúrio, com o mercúrio de mineração primária sendo a fonte menos preferida, e o mercúrio originário de reciclagem figurando como a fonte de maior preferência. Esses países defenderam uma eliminação gradual de todas as fontes de abastecimento, com exceção do mercúrio reciclado, que, eventualmente, seria a única fonte permitida. Não se chegou, no entanto, a um acordo a respeito. O excesso de mercúrio do setor de cloro e álcalis será considerado resíduo, devendo, desse modo, ser retirado de circulação, exceto o que se destinar à utilização em outra fábrica de cloro e álcalis, de acordo com o artigo 3.5.b (CMM, 2013). Muitos países também consideraram que o mercúrio reciclado e reprocessado a partir de produtos e processos seria suficiente para satisfazer a demanda global a longo prazo.

Outra questão de difícil resolução no âmbito do artigo 3º foi a oposição clara do Chile, como país minerador, quanto ao que previsto no artigo 3.2 (b) a respeito da exclusão de quantidades muito pequenas, conhecidas como “quantidades vestigiais” de mercúrio, encontradas em minerais não mercúrio e metais. Solucionou-se a controvérsia por meio da inserção de uma disposição especial que excluía a referência a essas quantidades vestigiais do artigo (CMM, 2013).

Quanto aos estoques que poderão funcionar como fontes de oferta de mercúrio, os Estados-parte deverão identificar estoques individuais de mercúrio e seus compostos superiores a cinquenta toneladas, bem como fontes de estoques de geração de fornecimento de mercúrio superior a dez toneladas por ano, localizados em seu território, conforme o artigo 3.5 (CMM, 2013).

Relativamente ao comércio de mercúrio, são previstas três situações de acordo com a Convenção: na primeira, exportador e importador são Estados-parte do acordo (artigo 3.6.a); na segunda, o exportador é um Estado-parte, mas o importador não (artigo 3.6.b); na terceira, apenas o importador é um Estado-parte (artigo 3.8) (CMM, 2013). No concernente a essa questão, o artigo estabelece o requisito relativo ao consentimento de prévio informado (PIC), mais conhecido como procedimento PIC, para qualquer comércio de mercúrio entre as partes. A relação e as obrigações mútuas para o comércio de mercúrio são especificadas nesse artigo, assim como as regras que regem a relação de comércio entre Estado-parte e um país não parte.

Por fim, houve o estabelecimento de um sistema de autorização por escrito para o comércio de mercúrio: a exportação de mercúrio para outros Estados-parte só é permitida após consentimento prévio informado; exportação para Estados não parte exige certificação adicional, que oferece um patamar equivalente de controle. As importações entre países não partes só são permitidas mediante a certificação de que o mercúrio não provém de fonte não permitida nos termos da Convenção, tais como novas minas de mercúrio ou fábricas desativadas de cloro e álcalis.

Nas negociações sobre o tema, o entendimento dos EUA foi pela impossibilidade da restrição ao comércio de importação devido à sua legislação nacional. Essa oposição criou um problema fundamental. A questão é que, se os EUA, na condição de Estado-parte, permitem a importação de mercúrio proveniente de fontes não autorizadas, eles permitiriam também que esse mercúrio fosse reexportado para outros países-parte, circunstância que prejudicaria o conceito básico de limite à oferta de mercúrio por meio da eliminação de determinadas fontes. Os Estados Unidos propuseram uma solução predominantemente baseada em sua situação jurídica nacional, segundo a qual o Estado-parte não poderia aplicar as restrições comerciais à importação de mercúrio provenientes de países não signatários, mantendo restrições abrangentes para a exportação de mercúrio. Em contrapartida, os EUA estabeleceriam medidas nacionais de modo a garantir que o mercúrio importado se originasse de uma fonte ambientalmente correta (UNEP, 2013e).

Outra determinação prevista nesse artigo sustenta que o Estado-parte é obrigado a notificar e informar ao Secretariado sobre suas restrições à exportação e sobre as medidas nacionais implementadas; deve também disponibilizar informações sobre as quantidades e a origem do mercúrio importado de países não parte. No mais, a estrutura prevista da Convenção quanto à implementação e ao cumprimento deverá analisar e avaliar tais informações (artigo 3.9).

5.4 Produtos com mercúrio adicionado (Artigo 4º)

O artigo 4º (f) apresenta a definição sobre produto com mercúrio adicionado, o que significa produto ou componente de produto que contenha mercúrio ou um composto de mercúrio adicionado intencionalmente (CMM, 2013). A definição no âmbito da Convenção é ampla, uma vez que visa abranger todos os produtos em que o mercúrio foi introduzido no processo de fabricação com a finalidade de estabelecer uma união ou característica

específica. Essa designação não pretende abarcar os produtos em que o mercúrio não foi intencionalmente adicionado, como aqueles em que o mercúrio provém de uma contaminação de origem natural em uma das matérias-primas de fabricação.

A Convenção de Minamata exige que os Estados-parte não permitam a fabricação, a importação ou a exportação de produtos com mercúrio adicionado conforme os casos sujeitos a controle imediato, listados no Anexo A (artigo 4.1), após a data de eliminação progressiva especificada para esses produtos, exceto quando uma exclusão é especificada no próprio anexo ou quando um Estado-parte possuir isenção registrada nos termos do artigo 6º (CMM, 2013).

O mercúrio é um excelente condutor de eletricidade, permitindo a formação de ligas com outros metais. Atua como um bom conservante e, por ser líquido sob condições padrão, é sensível à temperatura e pressão. No entanto, a fabricação, o uso e o descarte dos produtos compostos por mercúrio contribuem para a poluição global por essa substância. A questão é que, quando os produtos com mercúrio adicionado perdem sua vida útil ou se tornam obsoletos, a sua liberação nos resíduos urbanos passa a constituir fonte de grande e urgente preocupação para os países em desenvolvimento. A data de eliminação proposta foi o ano de 2020 para todos os produtos constantes do Anexo A, quais sejam, a maioria dos principais grupos de produtos, tais como pilhas, lâmpadas, interruptores e relés, cosméticos, agrotóxicos, biocidas e instrumentos de medição não eletrônicos. Nesse preceito, desestimula-se a fabricação de novos produtos que utilizem mercúrio, pois existem diversas outras alternativas disponíveis no mercado.

O Anexo A apresenta cinco exclusões gerais de produtos com mercúrio adicionados e seus respectivos usos: produtos essenciais para a proteção civil e para fins militares; produtos direcionados à pesquisa e calibração de instrumentos para uso como padrão de referência; produtos para os quais não houver alternativas viáveis isentas de mercúrio para peças de reposição, interruptores e relés, lâmpadas fluorescentes de cátodo frio e lâmpadas fluorescentes de eletrodo externo para painéis eletrônicos e aparelhos de medição; produtos utilizados em práticas tradicionais ou religiosas, e vacinas contendo timerosal como conservante (CMM, 2013).

Nesse ponto, a Convenção foi novamente adaptada à situação jurídica específica dos Estados Unidos. Em princípio, nenhum Estado-parte poderia permitir a fabricação, a importação ou a exportação de produtos com adição de mercúrio que houvesse sido listado

no tratado. No entanto, como alternativa, poderia indicar a implementação de medidas diferenciadas ou estratégias de controle dos produtos listados na Convenção. Além disso, esse Estado-parte precisaria comprovar a redução a níveis mínimos da fabricação, importação e exportação da grande maioria dos produtos listados, encaminhando à COP a descrição das medidas e estratégias adotadas (Artigo 4.2) (CMM, 2013).

As negociações se concentraram sobretudo na escolha pela Convenção de três diferentes opções: a adoção de uma lista de produtos proibidos, denominada “lista positiva”; uma proibição geral que incluísse certas isenções, a chamada “lista negativa”, ou, ainda, uma forma de acordo os dois, designada como abordagem “híbrida”. O Grupo Africano, a Noruega e a Suíça defendiam a opção pela “lista negativa”, argumentando que seria de mais simples compreensão, abarcando todos os usos do mercúrio. Muitos países, incluindo os Estados Unidos, o Canadá e alguns pertencentes ao Grupo Ásia-Pacífico, se colocaram fortemente a favor da “lista positiva”, alegando que ela apresenta maior praticidade e facilidade de implementação, se mostrando mais eficaz em termos de custos. Defenderam também que essa abordagem abarcaria muitos dos usos do mercúrio em produtos. Os países do GRULAC escolherem a perspectiva “híbrida”, também denominada de “combinada” entre as duas listas. O Japão, a Jamaica e a Rússia propuseram um caminho que combinasse as duas propostas. Em última análise, optou-se, afinal, pela “lista positiva”, a qual foi acordada na quarta sessão de negociações (UNEP, 2012h).

No entanto, houve divergências mais substanciais no tocante à regulamentação do amálgama dentário (artigo 4.3). A respeito da questão, alguns países propuseram a proibição futura para esse uso; outros argumentavam que essa liga de mercúrio com limalha contendo prata é necessária para garantir a saúde de suas populações. O consenso ocorreu por meio de uma solução exposta em anexo separado (Anexo A.II), com a proposta de redução do uso do amálgama dentário, exigindo-se dos Estados-parte a adoção de pelo menos duas das medidas enumeradas. Os anexos são abertos a alteração e revisão pela COP (artigo 4.8) (CMM, 2013), o que significa dizer que, a longo prazo, todos os usos poderão ser de fato futuramente extintos.

5.5 Processos de manufatura nos quais mercúrio ou compostos de mercúrio são utilizados (Artigo 5º)

Há processos de fabricação que consomem grandes quantidades de mercúrio. Para tais procedimentos também devem existir medidas de proibição ou restrição do uso de mercúrio, por se tratar de importante ação no sentido de reduzir a procura mundial por mercúrio. A Convenção exige que os Estados-parte eliminem a utilização de mercúrio em dois processos de manufatura e restrinjam de forma gradual o uso em três outros processos que utilizem mercúrio ou compostos de mercúrio, conforme lista no Anexo B da Convenção.

A primeira parte (artigo 5.2) do anexo indica a data de encerramento para a produção de cloro-álcalis, prevista para 2025 – nesse processo, o mercúrio é utilizado como um eletrólito para produção de cloro e soda cáustica; a produção de acetaldeído, em que mercúrio ou seus compostos funcionam como catalisadores, deve cessar até 2018. Na segunda parte (artigo 5.3), encontram-se as disposições para reduzir a presença de mercúrio nos processos de produção de monômeros de cloreto de vinila (VCM); de metilato ou etilato de sódio ou potássio, e de poliuretano, os quais utilizam catalisadores contendo mercúrio (CMM, 2013).

Uma das negociações mais difíceis foi a referente ao estabelecimento de uma data para a eliminação do uso de mercúrio na produção de cloro e álcalis. A Rússia insistiu no prazo de 2025, durante a quinta sessão de negociação, data inicialmente considerada muito distante para a eliminação, pois esse processo já vem sendo substituído internacionalmente por outras tecnologias mais atuais sem a presença de mercúrio. Outro ponto crítico ocorreu quanto à produção de monômeros de cloreto de vinila (VCM), um precursor para a produção de PVC. Esse processo industrial prevalece na China, sendo a principal justificativa para que o país mantenha a mineração primária de mercúrio. A redução ou eliminação da procura por mercúrio na produção de VCM apresenta dupla vantagem: diminui a demanda global e acelera a eliminação de mineração primária de mercúrio. Outro problema subjacente a essas instalações é a probabilidade de contaminação dessas áreas, configurando-as como locais de risco, nos quais por muito tempo houve o manuseio e uso de grandes quantidades de mercúrio.

O artigo 5.5 exige expressamente que um Estado-parte combata as emissões provenientes das instalações industriais em que se utilize mercúrio ou seus compostos. No entanto, o artigo 5º não fornece orientações específicas sobre como devem ser abordadas as

emissões e as liberações. Nesse aspecto, os países têm a possibilidade de se referirem aos artigos 8º (Emissões) e 9º (Liberações) da Convenção para o cumprimento das exigências apontadas no artigo 5º.

A norma determina, então, que nos Estados-parte não é permitida a operação de novas fábricas que utilizam mercúrio na manufatura de VCM, metilato ou etilato de sódio ou potássio e na produção de poliuretano com catalisadores à base de mercúrio, uma vez que a Convenção entre em vigor, destacando-se a impossibilidade de buscar uma prorrogação de prazo para adiar a proibição, conforme o artigo 5.6 (CMM, 2013).

5.6 Isenções disponíveis mediante solicitação de um Estado-parte (Artigo 6º)

Apesar do rigor no cumprimento do que especificado na Convenção, são previstas isenções temporárias para as obrigações estabelecidas nos anexos para produtos com mercúrio adicionado (artigo 4º) ou para processos de manufatura nos quais o mercúrio ou seus compostos são utilizados (artigo. 5º). O Estado-parte da Convenção pode requerer uma dilação para cumprir com os prazos de eliminação progressiva do mercúrio. Essa extensão pode ser de até cinco anos, renovada por um período de até outros cinco anos, tratando-se, porém, de processo que deverá passar por avaliação e aprovação da COP (CMM, 2013).

Esse artigo segue o modelo de isenções da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), sendo, contudo, mais explícito em restringir as renovações, especificando que nenhum Estado-parte tem direito a uma isenção a qualquer momento. A disposição sobre a disponibilidade das isenções foi de fundamental importância para se assegurar um acordo sobre as datas de eliminação do uso do mercúrio em produtos e processos – os países participantes se tranquilizaram, de certa forma, diante da possibilidade de se candidatarem a uma isenção, caso houvesse necessidade, de forma a cumprirem com as suas obrigações no âmbito da Convenção.

5.7 Mineração de ouro artesanal e em pequena escala (Artigo 7º)

Esta foi uma das questões mais complexas no processo negociador, alcançando-se um acordo, no entanto, durante a 3ª sessão de negociações. O mercúrio está presente na extração de ouro; o processo ASGM é definido no artigo 2.a como “a mineração de ouro conduzida por mineradores individuais ou pequenos empreendimentos com investimento de

capital e produção limitados” (CMM, 2013). Esse procedimento minerador produz de 12% a 15% do ouro do mundo, empregando cerca de dez a quinze milhões de mineiros. É importante destacar que ele pode representar a única forma de inserção desses trabalhadores no mundo do trabalho em locais com pouco ou quase nenhuma alternativa econômica, incluindo-se, nesse processo produtivo, cerca de quatro a cinco milhões de mulheres e crianças (UNEP, 2008b).

Durante as negociações, tornou-se claro que essa espécie de mineração é a maior fonte de emissões atmosféricas globais de mercúrio, havendo um consenso entre os delegados a respeito da necessidade de se abordar o tema. No entanto, enquanto alguns países se mostraram favoráveis à proibição do uso de mercúrio no processo de extração do ouro, outros defenderam que esse setor exigiria uma abordagem diferenciada, visando incluir a formalização do trabalho e da atividade. Atualmente, sabe-se que tal processo é responsável por emitir 727 toneladas de mercúrio na atmosfera, com cerca de oitocentas toneladas da substância liberadas diretamente no meio aquático (UNEP, 2008b).

O artigo 7.1 inicia com o esclarecimento de sua aplicação e a do anexo C, direcionando-se à mineração e ao processamento de ouro artesanal e em pequena escala, nos quais a amalgamação com mercúrio é utilizada para extrair o ouro do minério (CMM, 2013). A mineração de ouro em larga escala será abordada nos termos dos artigos 8º (emissões) e 9º (liberações). O artigo 7º também não se aplica à mineração artesanal e de pequena escala de outros materiais que não o ouro, e não se refere também a processos de mineração de ouro artesanal e em pequena escala que não utilizem amalgamação de mercúrio. Não apresenta, no mais, nenhuma distinção sobre atividades formais ou informais, legais ou ilegais, relacionadas à mineração de ouro artesanal e em pequena escala.

O artigo 7º menciona ainda que os Estados-parte em cujo território ocorre a mineração e o processamento de ouro artesanal e em pequena escala devem tomar medidas para reduzir e, quando viável, eliminar o uso de mercúrio e seus compostos dessas atividades, bem como as emissões e liberação relacionadas (artigo 7.2 e o Anexo C) (CMM, 2013). Os Estados-parte deverão determinar também se a atividade de mineração artesanal de ouro e em pequena escala é mais do que insignificante, a fim de avaliar sobre a necessidade ou não de desenvolvimento e implementação de um plano de ação em conformidade com o Anexo C (artigo 7.3) (CMM, 2013).

5.8 Emissões (Artigo 8º)

As emissões atmosféricas de mercúrio foi outra temática crucial, e uma das mais controversas, para as negociações. Por se tratar de uma grande fonte da contaminação global de mercúrio total, as exigências para a redução das emissões atmosféricas teriam impacto imediato no cumprimento dos objetivos da Convenção. A questão deu origem a um debate difícil para se decidir se as emissões deveriam ser reduzidas, eliminadas ou meramente controladas, durante as sessões de negociações do comitê. A China e a Índia propunham somente o controle das emissões de mercúrio na atmosfera, enquanto que a maior parte dos outros países defenderam posições mais ousadas no sentido de reduzir e eliminar as emissões de mercúrio. Ao mesmo tempo, houve um grande número de pedidos, pelos Estados-parte, por uma maior flexibilidade na aplicação das medidas, diante dos altos custos estimados para se obter o controle e redução das emissões de mercúrio em conformidade com a Convenção (UNEP, 2013b).

A diminuição das emissões de mercúrio está diretamente associada à queima de carvão para produção de energia, fator primordial para o desenvolvimento industrial e econômico dos países em desenvolvimento. Outros países buscaram, ainda, disposições nítidas sobre quais seriam as melhores técnicas disponíveis e as melhores práticas ambientais BAT/BEP a serem aplicadas na regulamentação das necessidades e especificidades das emissões. Ao final, houve o consenso de que o artigo 8º estabeleceria de fato uma exigência na direção do controle das emissões de mercúrio para a atmosfera, o que seria realizado sempre que possível.

O artigo 8.1 versa sobre o controle e a redução de emissões de mercúrio e seus compostos – frequentemente referidos como “mercúrio total” – na atmosfera por meio de medidas de controle de emissões a partir de fontes pontuais que se enquadrem nas categorias listadas no Anexo D, consideradas como as mais significativas, de acordo com a sua identificação durante o processo negociador (CMM, 2013). Estimou-se um total de 1.960 toneladas de mercúrio provenientes das emissões originárias em fontes pontuais (UNEP, 2013b).

O artigo 8.2 apresentou diversas definições importantes para a interpretação dos aspectos relacionados a essa temática, tais como: emissões; fonte relevante; nova fonte; modificação substancial; fonte existente, e valor limite de emissão. A Convenção assumiu uma abordagem flexível no que diz respeito às fontes existentes, mas, no concernente às

novas fontes, requereu a aplicação das BAT/BEP, conforme o artigo 8.4 (CMM, 2013) (CMM, 2013).

O Anexo D enumera a lista de fontes pontuais das emissões de mercúrio e seus compostos na atmosfera, quais sejam: usinas elétricas movidas a carvão mineral; caldeiras industriais movidas a carvão mineral; processos de fundição e calcinação utilizados para a produção de metais não ferrosos (chumbo, zinco, cobre e ouro industrial); instalações para a incineração de resíduos, e instalações de produção de cimento clínquer (CMM, 2013).

5.9 Liberações (Artigo 9º)

As liberações de mercúrio em água não foram reconhecidas como um grande problema no âmbito das negociações. Discutiu-se muito, entretanto, sobre a necessidade de se desenvolver um artigo específico para abordar o tema. Determinados países, incluindo os Estados Unidos e o Canadá, argumentaram que as principais fontes de liberação se encontrariam cobertas pelas disposições referentes a produtos e processos, armazenamento, resíduos e mineração de ouro artesanal e em pequena escala. No entanto, o GRULAC abordou as liberações de mercúrio para a água de forma especial e destacada de outros temas relacionados, afirmando que os incidentes que provocaram a doença de Minamata decorreram de liberações industriais de mercúrio. Finalmente, os países concordaram em elaborar uma disposição específica para abordar as liberações de mercúrio ou seus compostos nos solos e na água (UNEP, 2013e). As liberações globais de fontes pontuais foram estimadas em 185 toneladas por ano (UNEP, 2013b).

O artigo 9.1 alude ao controle e redução de liberações de mercúrio e seus compostos, geralmente referidos como “mercúrio total”, nos solos e na água, provenientes de fontes pontuais relevantes não abordadas em outros dispositivos da Convenção (CMM, 2013).

O artigo 9.2 apresenta diversas definições essenciais à interpretação dos aspectos relacionados ao tema: liberações; fonte relevante; nova fonte; modificação substancial, e fonte existente (CMM, 2013).

Assim como ocorre nas emissões para a atmosfera, as liberações de mercúrio para a água devem ser controladas e reduzidas sempre que possível. No entanto, não há, na normativa, anexo que identifique as categorias de fontes. Dessa forma, aquelas não referidas em outras disposições previstas na Convenção terão de ser identificadas pelos Estados-parte.

As liberações devem ser reduzidas utilizando uma ou várias medidas diferentes, incluindo as BAT/BEP.

5.10 Armazenamento provisório ambientalmente saudável de mercúrio, diferente de resíduos de mercúrio (Artigo 10º)

O artigo 10º versa apenas sobre a armazenagem provisória ambientalmente saudável de mercúrio e seus compostos. O seu escopo se limita ao armazenamento provisório ou temporário uma vez que este se vincula ao que permitido ao abrigo da Convenção. Os resíduos de mercúrio, contemplados no Artigo 11º, estão compreendidos no âmbito desse significado, em marcada diferença quanto ao armazenamento ambientalmente saudável (Artigo10.1) (CMM, 2013).

Determinadas questões referentes à questão da armazenagem provisória ou temporária ainda não se encontram definidas, tais como: o estabelecimento das quantidades limites para o armazenamento temporário; as características exigidas para os locais para essa forma de armazenagem; a definição do período temporário de armazenamento; melhores práticas a serem usadas no manuseio e transporte do mercúrio, e o estabelecimento de normas de segurança etc.

A respeito, o artigo 10º determina que o armazenamento provisório ou temporário de mercúrio e seus compostos deve ser realizado de forma ambientalmente saudável, com base em diretrizes a serem desenvolvidas de acordo com as orientações pertinentes ao que estabelecido pela Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito e conforme demais orientações relevantes (CMM, 2013).

O artigo 10.4 insta a cooperação entre os países, organizações intergovernamentais e outras entidades (ONGs, academia, etc.) no sentido de cooperarem para o fortalecimento das capacidades relacionadas ao armazenamento provisório ambientalmente saudável de mercúrio e seus compostos (CMM, 2013).

5.11 Resíduos de mercúrio (Artigo 11º)

O artigo 11.1 estabelece que as definições relevantes da Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito se aplicam aos resíduos abrangidos pela Convenção de Minamata. O artigo 11.2 aborda o entendimento de que resíduos são substâncias ou objetos que consistam, contenham ou estejam contaminados com mercúrio ou seus compostos em uma quantidade acima dos limites pertinentes definidos pela COP, em colaboração harmônica com os órgãos relevantes da Convenção de Basileia (CMM, 2013).

Os resíduos de mercúrio são criados de diversas formas, de acordo com a sua fonte originária. Os processos industriais que utilizam mercúrio geram resíduos da substância nas operações de processo de fabricação e controle de poluição, como lamas e catalisadores. Os produtos com mercúrio adicionado se transformam em resíduos quando descartados ao final de sua vida útil, ou quando não forem mais consumidos por conta da preferência da população por produtos alternativos sem mercúrio. A descontaminação das áreas afetadas provavelmente resulta num grande acúmulo de resíduos (solos ou tratamento).

5.12 Áreas contaminadas (Artigo 12º)

A Convenção de Minamata estabelece obrigações no tocante às áreas contaminadas, de acordo com as quais os Estados-parte deverão se engajar no desenvolvimento de estratégias apropriadas para identificar e avaliar os locais afetados (Artigo 12.1) (CMM, 2013).

Verifica-se a existência de áreas contaminadas ativas, em funcionamento, com processos ou práticas existentes contribuindo para a contaminação; há ainda o caso de locais onde esses processos ou práticas cessaram, mas nos quais a contaminação continua. Uma manufatura de cloro-álcalis, por exemplo, figura como provável área contaminada por mercúrio; podemos citar ainda as áreas de mineração de ouro artesanal e em pequena escala em que os garimpeiros utilizam ou utilizaram mercúrio. O total de emissões para ambientes aquáticos provenientes de sítios contaminados são estimados em 8,3 a 33,5 toneladas por ano (UNEP, 2103b).

Diante desse quadro, a COP adotará orientações no sentido de uma gestão ambientalmente correta das áreas contaminadas, com abordagens que incluem métodos para: identificação e caracterização das áreas afetadas; analisar o grau de envolvimento do

público; avaliação dos riscos ao meio ambiente e à saúde humana; criar opções para gerenciamento dos riscos gerados pelas áreas contaminadas; avaliação dos benefícios e custos, e validação dos resultados (artigo 12.3) (CMM, 2013).

O artigo 12º não contém obrigações vinculantes sobre a remediação das áreas identificadas e avaliadas. O dispositivo não avançou, também, no desenvolvimento de regras sobre a responsabilidade dos poluidores na questão.

5.13 Recursos financeiros e mecanismo financeiro (Artigo 13º)

O artigo 13º determina que o mecanismo financeiro da Convenção de Minamata será composto por duas estruturas: o fundo fiduciário do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) (artigo 13.6.a) e um Programa Internacional Específico para Apoio e Assistência Técnica (Artigo 13.6.b) (CMM, 2013).

O capítulo 6 desta tese aborda especificamente esse tema, apresentando uma análise destacada do artigo 13º por sua complexidade, além de se configurar como o elemento fundamental de discussão neste estudo. No próximo capítulo, então, serão expostos os diversos pontos que nortearam as negociações da Convenção no tocante ao estabelecimento do mecanismo financeiro do tratado, aspectos que os países demonstraram ser central durante as negociações.

5.14 Capacitação, assistência técnica e transferência de tecnologia (Artigo 14º)

O artigo 14.1 estabelece que os Estados-parte deverão cooperar a fim de prover, dentro de suas respectivas capacidades e de maneira oportuna e adequada, a capacitação e assistência técnica aos países em desenvolvimento e economias em transição, especialmente os SIDS e LDCs, no cumprimento de suas obrigações no âmbito da Convenção (CMM, 2013).

O presente artigo enumera ainda os modos pelos quais será entregue a capacitação e assistência técnica aos países em desenvolvimento, quais sejam: acordos regionais, sub-regionais e nacionais já existentes, outros meios multilaterais e bilaterais, assim como pela formação de parcerias, realizadas inclusive com o setor privado. Abre também a possibilidade de cooperação e coordenação com outros acordos multilaterais ambientais do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos (art. 14.2) (CMM, 2013).

Os países desenvolvidos, assim como os demais – dentro de suas capacidades próprias, no entanto –, comprometem-se a promover e facilitar o desenvolvimento, a transferência, difusão e o acesso a tecnologias alternativas atualizadas e ambientalmente saudáveis aos países em desenvolvimento (artigo 14.3) (CMM, 2013).

Esses foram os temas mais discutidos nas negociações, juntamente com os debates a respeito do mecanismo financeiro. Os países em desenvolvimento estavam conscientes de que, para se alcançar o sucesso da implementação da Convenção de Minamata, alguns elementos seriam essenciais para que esses países fossem capazes de cumprir com suas obrigações no âmbito do instrumento. Existe um reconhecimento da Convenção, na forma do artigo 14º, no sentido de fomentar a capacitação, assistência técnica e transferência de tecnologia no arcabouço do instrumento para propiciar a plena implementação.

O Brasil recomendou que os países desenvolvidos e os demais capazes de prestar assistência técnica fossem mencionados, enquanto o Japão e os EUA observaram que a transferência de tecnologia deveria também envolver os países em desenvolvimento e o setor privado. Noruega e Canadá solicitaram a promoção da sinergia e da cooperação com os outros tratados do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos. UE e Canadá não se manifestaram favoráveis a que a questão da transferência de tecnologia se encontrasse em artigo separado ao da capacitação e da assistência técnica. Muitos países em desenvolvimento insistiram em um arcabouço forte e mandatário para a transferência de tecnologia com vistas a resolver a contaminação global do mercúrio. Canadá e Nova Zelândia ressaltaram que o governo não pode obrigar o setor privado a realizar a transferência de tecnologia para outros países. A Índia, por fim, ressaltou que a transferência de tecnologia é primordial para uma real efetividade da Convenção (UNEP, 2013e).

5.15 Comitê de implementação e cumprimento (Artigo 15º)

O artigo 15.1 estabelece um mecanismo para promover a implementação e examinar o cumprimento de todos os dispositivos da Convenção. Assim faz por meio de um Comitê de Implementação e Cumprimento como órgão subsidiário à COP, de natureza facilitadora, responsável por prestar especial atenção às capacidades e circunstâncias nacionais dos países (CMM, 2013).

O artigo 15.2 designa o Comitê de Implementação e Cumprimento para promover a implementação e examinar o cumprimento de todos os dispositivos da Convenção, inclusive

o que se referir a questões individuais e sistêmicas de implementação e cumprimento. O Comitê é responsável pela consideração dos processos de implementação e cumprimento com base nos seguintes documentos: observações apresentadas por escrito por qualquer Estado-parte quanto ao seu próprio cumprimento; relatórios nacionais com fundamento no artigo 21º, e os pedidos efetuados pela COP (Artigo 15.4) (CMM, 2013).

O Comitê de Implementação e Cumprimento possui algumas limitações, pois um Estado-parte não pode levantar questões de cumprimento a respeito da Convenção de um outro também parte – essa impossibilidade se aplica também às ONGs ou outras entidades. Durante a quarta sessão houve um amplo consenso de que o mecanismo de implementação e cumprimento deveria ter um caráter facilitador, de suporte, e não punitivo ou de confronto entre os países.

O mandato para negociar a Convenção foi estabelecido na Decisão 25/5 do CA/PNUMA, que especificava a inclusão dos dispositivos referentes ao cumprimento das obrigações no âmbito da Convenção. Essa questão se mostrou também bastante controversa ao longo de todo o processo negociador. As demais convenções do Regime Internacional de Substâncias e resíduos Químicos não haviam estabelecido um mecanismo de cumprimento das respectivas disposições, o que representou um grande desafio para os negociadores. Diante do impasse criado no contexto das Convenções de Roterdã e de Estocolmo, por exemplo, no tocante à criação de um comitê de implementação e cumprimento, o acordo alcançado pela Convenção de Minamata poderá ser considerado inovador e até mesmo progressista, podendo servir de modelo para o estabelecimento de futuros acordos.

Os países desenvolvidos e muitos dos países em desenvolvimento, incluindo a UE, Suíça, Noruega, Estados Unidos, Canadá e o Grupo Africano, argumentaram sobre a importância de se chegar a um acordo sobre todos os elementos principais referentes ao mecanismo de cumprimento. Ressaltaram ainda que as disposições da Convenção sobre o cumprimento e o financiamento deverão ser desenvolvidas e adotadas em paralelo, e que o Comitê de Cumprimento precisa ser criado diretamente no texto da Convenção (UNEP, 2013).

A China e o Chile, apoiados por outros países, eram a favoráveis a uma abordagem semelhante à adotada pelas outras convenções direcionadas a produtos e resíduos químicos, as quais se limitaram a incluir em sua norma um artigo instruindo a COP a desenvolver um mecanismo de cumprimento após a entrada em vigor do tratado. A Índia recomendou, ainda,

que o mecanismo de cumprimento deveria ter cunho voluntário, conceito que parece contradizer a ideia de cumprimento de obrigações vinculativas no contexto de um instrumento internacional (UNEP, 2013).

5.16 Aspectos de saúde (Artigo 16º)

O artigo 16º, concernente aos aspectos de saúde, incentiva os Estados-parte a desenvolverem e implementarem estratégias e programas para identificar e proteger as populações vulneráveis aos riscos do mercúrio. Propõe também a criação de programas educacionais e preventivos sobre a exposição ocupacional ao mercúrio; a elaboração de serviços provedores de cuidados com a saúde apropriados para prevenção, tratamento e cuidado das populações afetadas, e o fortalecimento das capacidades profissionais e institucionais de saúde para prevenção, diagnóstico, tratamento e monitoramento de riscos à saúde (Artigo 16.1-a, b, c, d) (CMM, 2013). O artigo prevê ainda uma cooperação estreita envolvendo consultas, colaborações e troca de informações entre a COP com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e ainda com demais organizações internacionais relevantes (Artigo 16.2) (CMM, 2013).

Há outros artigos da Convenção que aludem ao trabalho a ser realizado em conjunto com a área de saúde dos Estados-parte. Embora as disposições relativas ao tema não apresentem um grande detalhamento, a esfera da saúde desempenhou um papel significativo nas negociações.

Quanto às providências direcionadas à saúde, vale destacar alguns aspectos de disposições a serem analisadas adiante. É o caso do artigo 17.1.d, que discorre sobre a necessidade de cada Estado-parte facilitar o intercâmbio de informações epidemiológicas a respeito dos impactos na saúde associados à exposição ao mercúrio e aos seus compostos. Por sua vez, o artigo 18.1.a.i indica que cada Estado-parte deverá promover e facilitar a informação pública sobre os efeitos à saúde do mercúrio e seus compostos (CMM, 2013).

O Anexo A prevê a redução do uso dos amálgamas dentárias, indicando aos Estados-parte adotarem duas ou mais medidas nessa direção, tais como: (i) estabelecer objetivos nacionais visando a prevenção de cáries e a promoção da saúde, minimizando assim a necessidade de restaurações dentárias; (ii) indicar objetivos nacionais com vistas à diminuição do uso de amálgamas dentários; (iii) promover o uso de alternativas sem mercúrio com boa relação custo/benefício e clinicamente eficazes para restaurações

dentárias; (iv) elaborar pesquisa e desenvolvimento de materiais de qualidade e livre de mercúrio para restaurações dentárias; (v) incentivar organizações representativas de profissionais e escolas de odontologia a educar e qualificar alunos e profissionais odontólogos no uso de restaurações dentárias sem mercúrio e na promoção de melhores práticas de gestão; (vi) desencorajar políticas e programas de seguros que favoreçam o uso de amálgamas dentárias em vez de alternativas sem mercúrio para restaurações dentárias; (vii) incentivar políticas e programas de seguro que favoreçam o uso de alternativas de qualidade para amálgamas dentárias em restaurações dentárias; (viii) restringir o uso de amálgamas dentárias à sua forma encapsulada; (ix) promover o uso de melhores práticas ambientais em consultórios odontológicos a fim de reduzir as liberações de mercúrio e compostos de mercúrio na água e no solo (CMM, 2013).

O Anexo C se refere aos planos de ação nacionais sobre a mineração de ouro artesanal e em pequena escala, os quais deverão considerar os seguintes aspectos: a criação de estratégias de saúde pública sobre a exposição ao mercúrio de mineradores e suas comunidades; a inclusão de coleta de dados pertinentes à saúde; treinamento para trabalhadores da área de saúde e conscientização dos riscos por meio de instalações de saúde, e o desenvolvimento de estratégias de promoção da saúde para prevenir a exposição de populações vulneráveis ao mercúrio utilizado em mineração (CMM, 2013).

5.16.1 O papel dos Ministérios e profissionais de Saúde Pública na implementação da Convenção de Minamata

Neste ponto, propomos uma pausa na explicitação dos artigos que compõem a Convenção a fim de ressaltar a importância do envolvimento das organizações de saúde dos Estados-parte dessa tratativa na implementação das disposições acordadas.

Em decisão da Assembleia Mundial da Saúde (AMS), solicitou-se aos Ministérios de Saúde dos países membros da OMS, a constituição de medidas necessárias para assinar, ratificar e implementar a CMM. Requisitou-se também o reconhecimento das relações existentes entre o meio ambiente e a saúde pública no contexto da implementação da CMM e do desenvolvimento sustentável (AMS, 2014). Nesse sentido, observa-se na decisão da Assembleia um fortalecimento da área da saúde ambiental internacional por meio do reconhecimento da existência de interface entre as questões de saúde e do meio ambiente.

A implementação da Convenção implica uma mobilização importante de recursos físicos, técnicos, científicos e financeiros visando aplicar as ações e recomendações presentes na CMM e nas decisões das reuniões subsequentes, sendo que o setor da saúde exercerá um papel extremamente relevante para o desempenho dessas ações.

Os Ministérios de Saúde dos países que fazem parte do tratado também deverão assegurar os serviços de promoção e divulgação dos aspectos relativos ao setor junto às populações expostas ao mercúrio e seus compostos, como também às vítimas que já se encontram em tratamento por conta da contaminação (AMS, 2014).

Os Ministérios de Saúde e os Ministérios de Meio Ambiente dos Estados-parte devem estabelecer uma cooperação estreita com o objetivo de implementar todos os aspectos relacionados à CMM. Outros órgãos que compõem essas nações poderão ser chamados a cooperar, tais como os Ministérios do Trabalho, da Indústria, da Economia, da Agricultura (AMS, 2014). As instituições governamentais de saúde são chamadas a facilitar o intercâmbio de informações epidemiológicas sobre impactos associados à exposição ao mercúrio e a seus compostos (AMS, 2014).

De acordo com as indicações da Convenção, os profissionais da saúde pública são considerados sujeitos privilegiados no tratamento da contaminação pelo mercúrio, devendo promover ambientes de saúde seguros (hospitais, clínicas, etc.), livres de mercúrio, atuando pela redução da exposição e da contaminação. Os resultados da Convenção buscaram reduzir ou eliminar o uso do mercúrio nas atividades de saúde de modo a proteger os trabalhadores, os pacientes e o meio ambiente. Os gestores da área, optarem por alternativas livres de mercúrio nas suas instituições, produzem impacto positivo na redução do potencial de exposição aos pacientes, aos funcionários e ao meio ambiente.

5.17 Intercâmbio de informações (Artigo 17º)

O artigo 17º versa sobre o intercâmbio de informações entre os Estados-parte no tocante às principais informações relacionadas ao mercúrio e identifica os mecanismos que possibilitam essa troca.

Conforme esse dispositivo, o intercâmbio será realizado por meio de: informações científicas, técnicas, econômicas e legais pertinentes ao mercúrio e seus compostos, inclusive informações toxicológicas, ecotoxicológicas e de segurança; informações sobre a

redução ou eliminação da produção, uso, comércio, emissões e liberações de mercúrio e seus compostos; informações sobre alternativas técnicas e economicamente viáveis para produtos com mercúrio adicionado; processos de manufatura nos quais o mercúrio ou seus compostos sejam usados; atividades e processos que emitam ou liberem mercúrio ou seus compostos, com inclusão de informações sobre riscos à saúde e ao meio ambiente e sobre os custos e benefícios econômicos e sociais de tais alternativas; informações epidemiológicas a respeito dos impactos na saúde associados à exposição ao mercúrio e os seus compostos, em estrita cooperação com a OMS e outras organizações relevantes (Artigo 17.1) (CMM, 2013).

Os Estados-parte efetuarão a troca de informações nos seguintes termos: intercâmbio direto de informações, por meio do Secretariado da Convenção ou em cooperação com outras organizações relevantes, incluindo as secretarias das convenções no âmbito das substâncias e resíduos químicos (Artigo 17.2) (CMM, 2013).

O artigo 17.5 explicita que as informações sobre saúde e segurança humana e ambiental não deverão ser tratadas como confidenciais (CMM, 2013). Os delegados concordaram em suprimir a referência às leis nacionais de confidencialidade. O Canadá reforçou que o princípio da confidencialidade nunca deve ser aplicado às informações sobre saúde pública nos acordos multilaterais ambientais (UNEP, 2013e).

5.18 Informações públicas, conscientização e educação (Artigo 18º)

O artigo 18º concentra o foco no compartilhamento de informações públicas, conscientização e educação entre o governo dos Estados-parte e a população. Incentiva também o estabelecimento de colaboração das ONGs com as populações vulneráveis, visando sua inclusão nos processos de ratificação e implementação do tratado.

Os Estados-parte deverão, de acordo com suas capacidades, promover e facilitar o acesso público às informações disponíveis sobre: os efeitos do mercúrio e seus compostos à saúde e ao meio ambiente; alternativas ao uso do mercúrio e aos seus compostos; os tópicos identificados no Artigo 17.1; os resultados das atividades de pesquisa, desenvolvimento e monitoramento mencionados no artigo 19º; as atividades destinadas ao cumprimento das obrigações estabelecidas pela Convenção; a educação, treinamento e conscientização pública relacionados aos efeitos da exposição ao mercúrio e seus compostos sobre a saúde humana e o meio ambiente, numa colaboração entre as organizações intergovernamentais e

não governamentais relevantes e as populações vulneráveis (Artigo 18.1 - a, b) (CMM, 2013).

5.19 Pesquisa, desenvolvimento e monitoramento (Artigo 19º)

O artigo 19º insta a cooperação entre países para o desenvolvimento e melhoria de áreas fundamentais para a elaboração de pesquisas com o objetivo de apoiar a implementação efetiva da Convenção. As áreas de pesquisa se referem, entre outros, aos estoques e o consumo de mercúrio; aos níveis de mercúrio em humanos, fontes de alimentos (meio aquático) e no ciclo de vida selvagem; à informação sobre o comércio de mercúrio. A medição periódica dos níveis de mercúrio nos seres humanos e no ambiente pode se tornar uma maneira importante de verificar a eficácia da Convenção ao longo do tempo. A sistematização dos dados obtidos se faz necessária a fim de que, a partir de sua comparação, seja possível auxiliar o monitoramento das informações estabelecido pela Convenção (CMM, 2013).

5.20 Planos de implementação (Artigo 20º)

O artigo 20º estabelece orientações sobre o desenvolvimento dos planos de implementação. São elas: os Estados-parte poderão desenvolver e executar um plano de implementação, levando em conta suas circunstâncias domésticas, para cumprir com as obrigações da Convenção, os quais terão de ser encaminhados para o Secretariado da Convenção (artigo 20.1); revisões e atualização dos planos podem ser realizadas sob a orientação da COP ou de outras instituições designadas para tal (artigo 20.2); interessados nacionais poderão ser consultados com a finalidade de facilitar o desenvolvimento, implementação, revisão e atualização de seus planos de implementação (artigo 20.3); são permitidas coordenações e elaborações de planos regionais a fim de melhor implementar a Convenção (artigo 20.4) (CMM, 2013).

A peculiaridade nacional imprime características próprias ao plano de implementação, que apresentará, então, diferenças de um país para outro, configurando especificidades, necessidades e estratégias únicas. Os planos de implementação regionais se mostram úteis para abordar questões transfronteiriças a respeito do ciclo de vida do mercúrio. Os planos foram considerados opcionais para os Estados-parte, e o seu desenvolvimento ficou a critério de cada país.

5.21 Apresentação de relatórios (Artigo 21º)

O artigo 21.1 estabelece que os Estados-parte deverão informar à COP a respeito das medidas tomadas para implementar as disposições da Convenção, assim como sobre a eficácia de tais medidas, expondo os possíveis desafios no cumprimento de seus objetivos (CMM, 2013). Os relatórios se apresentam como a base de análise quanto ao andamento da implementação do tratado no país e no mundo, caracterizando-se como essenciais para se atingir o objetivo da Convenção.

Estabeleceu-se, ainda, que esse relatório deverá conter as informações requisitadas na Convenção sobre: fontes de oferta de mercúrio e comércio (artigo 3º); processos de manufatura nos quais o mercúrio ou compostos de mercúrio são utilizados (artigo 5º); a mineração de ouro artesanal e em pequena escala (artigo 7º); as emissões (artigo 8º), e sobre as liberações (artigo 9º), em conformidade com o artigo 21.2 (CMM, 2013).

Quanto à apresentação de relatórios e avaliação, os Estados-parte se comprometem a entregar um relatório sobre a implementação da Convenção, de modo que a COP seja capaz de avaliar a eficácia da Convenção o mais tardar no período de seis anos após a sua entrada em vigor. Após a primeira avaliação, as demais ocorrerão periodicamente.

5.22 Conclusão: a Convenção de Minamata e sua importância global

A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio é uma resposta da comunidade internacional a partir da identificação do mercúrio como uma substância química que representa um risco global para a saúde humana e o meio ambiente. Dessa forma, justifica-se o estabelecimento de regras e procedimentos internacionais por meio da Convenção. Os artigos políticos seguem uma estrutura semelhante à que se encontra presente em outros acordos multilaterais ambientais, sem apresentarem nenhuma mudança significativa quanto a esse aspecto.

Apesar de se caracterizar como um processo longo e bem-sucedido em termos de negociação internacional, identificou-se como necessária a adoção de uma abordagem que considerasse todos os aspectos do ciclo de vida do mercúrio. Essa opção se encontra expressa nos artigos técnico-científicos da Convenção, os quais abrangem todas as fases do ciclo de vida do mercúrio, desde a mineração até a produção de resíduos. Como todos esses elementos deveriam fazer parte da Convenção, houve a necessidade de se apontarem ações

específicas para cada um deles, com o fim de se promover a redução, com futura eliminação, da contaminação global do mercúrio. Mostrou-se indispensável a superação de pontos divergentes entre os países participantes no tocante aos aspectos abordados mediante a elaboração de dispositivos legais no tratado.

Consideramos que alguns dos artigos sobre o ciclo de vida do mercúrio poderiam ter sido mais ambiciosos no sentido de eliminar e proibir produtos e processos, estabelecer obrigações reais para se remediarem áreas contaminadas, realizar a atenção primária para a saúde dos expostos ao mercúrio. No entanto, assim não foi possível, pois todas essas questões exigiam uma maior regulamentação e mais recursos para se estabelecerem as medidas necessárias.

O desenho das disposições jurídicas da Convenção de Minamata é moderno, holístico e atende à proposta de apresentar uma resposta às necessidades internacionais mais urgentes no sentido de remediar a contaminação global do mercúrio. Essa delimitação cria um sistema mais eficaz, que permite uma melhor resposta ao problema do mercúrio, definindo novos elementos com o objetivo de auxiliar determinados países na elaboração de legislações nacionais mais adequadas ao tratamento da problemática.

Capítulo 6 - Negociações do Mecanismo Financeiro da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

A conclusão dos Acordos Multilaterais Ambientais (MEAs) constitui uma das principais conquistas das últimas décadas no campo do Direito Ambiental Internacional. A questão em torno da sua implementação diz respeito à capacidade de assistência técnica e financeira para os países em desenvolvimento ou economias em transição. Assim ocorre porque a maior parte desses acordos internacionais afetam consideravelmente a vida econômica e política dos países, visando aplicar as obrigações decorrentes dos compromissos firmados. Ao longo do tempo, a prestação de assistência financeira aos países em desenvolvimento se tornou característica comum no âmbito das normas internacionais, com vistas a garantir o seu compromisso com os objetivos e disposições dos acordos. Alguns tratados multilaterais ambientais afirmam que as obrigações dos países em desenvolvimento no sentido do cumprimento das medidas determinadas dependem de contrapartida financeira apresentada pelos países desenvolvidos.

A definição do mecanismo financeiro da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio (CMM), a partir de inúmeras e controversas reuniões para determinar como será estabelecida a assistência financeira, se configurou, sem dúvida, como moeda de troca entre os países doadores e os países receptores, com a finalidade de garantir a efetividade da aplicação das normas internacionais, assim como o cumprimento das obrigações decorrentes desses compromissos.

As negociações em torno do mecanismo consistiram em um importante desafio, ocasionando a paralisação das negociações por diversos momentos, até que fosse possível a sua conclusão, num processo constituído por cinco sessões do Comitê Intergovernamental Negociador (INC). Trata-se de decisão essencial na direção de uma governança global da problemática relativa ao mercúrio. Tão importante é a questão, que ela influencia de modo estreito os aspectos técnicos da Convenção de Minamata.

A Convenção define um mecanismo financeiro para apoiar os Estados-parte – quais sejam, os países em desenvolvimento e economias em transição – no cumprimento das suas obrigações. Antes de apresentar as reuniões de negociação para a formulação desse tratado, adiantamos que se obteve, como resultado, uma estrutura híbrida, que contemplou tanto os

desejos dos países doadores quanto o objetivo dos países receptores. Na forma dos acordos finais, o mecanismo incluiu os recursos de reposição do Fundo Fiduciário do GEF juntamente com um Programa Internacional Específico, visando apoiar a capacitação e assistência técnica nos Estados-parte.

Durante as negociações de preparação para a Convenção, os delegados dos países participantes mostraram a preocupação com o levantamento de todas as questões que deveriam constar em um futuro instrumento. Houve a apresentação de propostas amplas e a menção a determinadas preferências no detrimento de outras. Nessa perspectiva, essa etapa do acordo objetivou enfatizar a existência de um mecanismo financeiro destinado a auxiliar a implementação da Convenção.

Nesse contexto, e antes de adentrarmos as sessões relacionadas à constituição em si do mecanismo financeiro para a Convenção de Minamata, consideramos importante uma explanação mais detalhada a respeito dos dois fundos presentes nas discussões: o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e o Fundo Multilateral proposto no Protocolo de Montreal. As negociações analisadas neste capítulo foram diversas vezes paralisadas justamente por não haver concordância sobre qual modelo de fundo adotar para a Convenção.

6.1 Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)

6.1.1 História do GEF

A criação do GEF ocorreu em 1989, no contexto da reunião de Paris do Conselho de Governadores do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), quando o Primeiro Ministro francês sugeriu a criação de um fundo de doações voluntárias dedicadas ao meio ambiente global. A proposta visou assegurar uma contribuição da França para as ações realizadas nesse âmbito; *a posteriori*, a Alemanha também ofereceu apoio a essa iniciativa (GEF, 2015b).

Os países desenvolvidos se manifestaram favoravelmente à instituição de um fundo dessa natureza como maneira de antecipar outras propostas para a criação de mecanismos financeiros durante os preparativos da CNUMAD, mais conhecida como RIO-92. Devido ao caráter global dos problemas a serem enfrentados por meio de acordos multilaterais

ambientais (MEAs), tornou-se importante que os países doadores assegurassem a cooperação junto aos países em desenvolvimento.

O GEF foi formado com base num formato de fase piloto de três anos (1991-1994) por resolução do Conselho de Administração do Banco Mundial (BM), com o orçamento inicial de USD 1 bilhão. É concebido como um mecanismo de promoção da solidariedade e da cooperação internacional para iniciativas e atividades inovadoras na área ambiental. A experiência adquirida nesse período inicial de funcionamento guiou as propostas posteriores no caminho da configuração do GEF como entidade financeira independente que atuasse como mecanismo para a cooperação internacional, com o objetivo de fornecer doações e financiamentos novos e suplementares para cobrir os custos adicionais acordados no sentido de se alcançarem benefícios ambientais globais (GEF, 2012).

Num primeiro momento, determinou-se que as instituições já existentes – como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Banco Mundial (BM) – seriam responsáveis por gerir o mecanismo financeiro na função de agências de execução; o Banco Mundial também funcionaria como o administrador do novo fundo, por já atuar na operação de recursos financeiros (GEF, 2012).

Em 1992, o GEF foi considerado um elemento fundamental para a preparação da CNUMAD. Recebeu destaque também durante as negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB). Esse mecanismo tornou-se objeto de grande interesse entre os participantes da Conferência do Rio de Janeiro, até que, finalmente, passou por reformas a partir dos novos critérios e princípios propostos por participantes nas negociações da Rio-92 (GEF, 2012).

Logo em seguida, houve a reestruturação do GEF, que saiu do sistema do Banco Mundial para se tornar instituição separada e permanente. A iniciativa de transformar o GEF em uma organização independente reforçou a participação dos países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões e na execução dos projetos. A reforma do fundo ofereceu alguma segurança aos Estados e a outros atores internacionais na direção, por exemplo, de uma maior transparência no funcionamento do seu mecanismo. Desde 1994, no entanto, o Banco Mundial tem atuado como o administrador do Fundo Fiduciário do GEF, prestando também serviços administrativos (GEF, 2012).

Como parte do processo de reestruturação, o GEF tornou-se o mecanismo financeiro para a Convenção de Diversidade Biológica (CDB) e para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, conforme já mencionamos. Em parceria com o Protocolo de Montreal da Convenção de Viena sobre as Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, o GEF passou a financiar projetos que permitissem à Rússia e às nações da Europa Oriental e da Ásia Central a eliminação progressiva do uso de produtos químicos que destroem a camada de ozônio (GEF, 2015b).

Ao longo dos anos, o GEF foi escolhido como mecanismo financeiro para mais três tratados internacionais: a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes em 2001, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação em 2003 e a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio em 2013.

Os países em desenvolvimento solicitaram que os fundos aportados ao GEF não fizessem parte dos recursos já existentes para a assistência ao desenvolvimento bilateral e multilateral – eles deveriam se configurar como novos fundos. Além disso, os países do hemisfério sul defenderam a necessidade de o GEF abordar um vasto leque de temas ambientais globais, incluindo o financiamento de diversas atividades contidas na Agenda 21. Desde 1991, o GEF forneceu mais de USD 13,5 bilhões em doações e alavancou cerca de USD 65 bilhões em co-financiamento para 3.900 projetos em mais de 165 países em desenvolvimento (GEF, 2015b).

6.1.2 Mandato do GEF

Em 1991, no momento da criação do GEF, o mandato instituído visava abranger quatro áreas principais: o aquecimento global e a redução das emissões de gases de efeito de estufa; a proteção da diversidade biológica; a proteção das águas internacionais, e a proteção da camada de ozônio. Nessa perspectiva, decidiu-se que os fundos se destinariam a cobrir os custos adicionais das atividades realizadas nas áreas determinadas, quais seja, os custos que ultrapassem as medidas adotadas nos termos das políticas nacionais de proteção ambiental, importantes no desenvolvimento de ações globais no meio ambiente (GEF, 2012).

Os benefícios decorrentes da natureza única do GEF foram confirmados ao longo do tempo, o que contribuiu para a captação de recursos mais substanciais do que os propiciados pelos fundos individuais criados para fins específicos de outros tratados multilaterais ambientais. Em 2002, acrescentaram-se duas novas áreas focais de trabalho ao GEF: a

degradação dos solos e os poluentes orgânicos persistentes (POPs). Também se definiu que as atividades no sentido de se alcançar benefícios ambientais globais em matéria de gestão de produtos químicos também seriam elegíveis para financiamento (GEF, 2015b).

O amplo alcance das atividades do GEF se explica pela necessidade de um esforço constante por parte dos países doadores em aumentar o âmbito do seu financiamento e das doações para a cooperação internacional entre os países. O GEF é financiado por países doadores, que realizam uma chamada financeira de recursos a cada quatro anos por meio de um processo chamado de "Reposição GEF" (GEF, 2015b).

6.1.3 Estrutura funcional do GEF

A fim de o GEF obter uma ampla aceitação por parte dos países, ele precisou se tornar mais representativo e democrático. Para tanto, propôs-se o desenvolvimento de uma estrutura funcional que refletisse essas preocupações. Mesmo que o funcionamento do GEF tenha permanecido na esfera do Banco Mundial (BM), foi preciso assegurar sua autonomia e independência com vistas a fortalecer sua atuação como mecanismo financeiro para questões ambientais internacionais (GEF, 2015b).

A estrutura administrativa do GEF prevê um Conselho Diretivo composto de: um Presidente Executivo, um Secretariado e um Painel Consultivo Científico e Técnico (STAP). O Conselho do GEF é formado por 32 membros, sendo que sua composição é projetada para refletir duas questões essenciais, quais sejam, a representação de todos os países participantes de forma equilibrada e equitativa e a consideração para com os esforços de financiamento da parte dos países doadores. Dos seus membros, dezoito são compostos por países beneficiários, dos quais dezesseis provêm do Grupo dos 77 mais a China, e dois são de países da Europa Central e do Leste (CEE), enquanto os outros quatorze membros representam os países industrializados doadores do fundo (GEF, 2015b).

O Conselho é responsável pela adoção e avaliação das políticas e programas do GEF, possuindo também poder de decisão sobre o uso dos recursos do fundo. O Secretariado é coordenado pelo Presidente Executivo e funciona de forma independente, apesar de se localizar fisicamente nas instalações do Banco Mundial (BM), que também fornece apoio administrativo. O Painel Consultivo é formado por doze membros, havendo sido criado pelo PNUMA. O Painel proporciona subsídios importantes ao Conselho por meio de pareceres

científicos e técnicos. O sistema de decisões do GEF é de dupla ponderação, mas até o momento todas as decisões ocorreram por consenso (GEF, 2015b).

6.1.4 GEF como mecanismo financeiro de Acordos Multilaterais Ambientais (MEAs)

Para melhor compreensão do papel exercido pelo GEF enquanto mecanismo financeiro, ele precisa ser considerado no contexto da cooperação internacional e da sua relação com as diversas Convenções Internacionais que visam proteger o meio ambiente global, pois permite uma considerável influência das COPs na utilização de seus recursos (GEF, 2015b).

O GEF se tornou um mecanismo de financiamento no âmbito dos seguintes tratados: Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD); Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC); Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs); Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD), e, atualmente, a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio (CMM) (GEF, 2015b).

No concernente aos aspectos científicos, uma melhor interlocução entre o GEF e as COPs é necessária para que os projetos com recursos desse fundo apresentem uma melhor qualidade e eficácia relativamente ao alcance dos objetivos ambientais globais, apesar de contar com o Painel Consultivo Científico e Técnico (STAP) na sua estrutura (GEF, 2015b).

6.1.5 GEF e o Fundo Fiduciário

É importante ressaltar que o GEF administra diferentes fundos fiduciários: Fundo Fiduciário do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF); Fundo Fiduciário dos Países Menos Desenvolvidos (LDCF); Fundo Fiduciário Especial de Mudança climática (SCCF); Fundo de Implementação do Protocolo de Nagoya (NPIF). Fornece também serviços de secretaria, em caráter provisório, para o Fundo de Adaptação à Mudança do Clima (GEF, 2015b).

O GEF operacionaliza o Fundo Fiduciário por intermédio do Banco Mundial (BM), e desempenha as atividades fiduciárias referentes ao fundo, sempre em conformidade com as decisões do Conselho Diretivo do GEF. O Banco Mundial é o administrador do fundo e o responsável pela mobilização dos recursos e sua gestão, disponibilizando, no mais, os recursos para as agências executoras (GEF, 2015b).

As reposições do Fundo Fiduciário acontecem a cada quatro anos com base em promessas dos doadores, financiadas ao longo de um período de quatro anos. O financiamento é disponibilizado para atividades na esfera das áreas focais do GEF, definidas durante as discussões da reposição financeira dos países doadores.

Em 1994, 34 países se comprometeram com USD 2 bilhões para financiar a primeira reposição – GEF-1. Na segunda reposição – GEF-2 – em 1998, 36 países concordaram com a doação de USD 2,75 bilhões. Em 2002, 32 países doadores prometeram US \$ 3 bilhões para o GEF-3, referente às ações de 2002 a 2006. Já no período subsequente, 32 países doadores forneceram USD 3,13 bilhões para as operações de financiamento no período de 2006 a 2010, relativas ao GEF-4 (GEF, 2015). O GEF-5 contou com 34 países doadores disponibilizando USD 4,34 bilhões para 2010-2014. As negociações do GEF-6, concluídas em abril de 2014, contaram com as doações de trinta países, que se comprometeram com USD 4,43 bilhões para 2014-2018 (GEF, 2015a).

6.1.6 GEF e a questão do mercúrio

Em 1995, o Conselho Diretivo do GEF reconheceu a indispensabilidade de se elaborarem medidas concernentes à contaminação global pelo mercúrio. O GEF tem exercido um estreito compromisso com a eliminação de contaminantes globais, incluindo o mercúrio. Assim sendo, nos últimos anos, ele tem apresentado providências significativas no sentido de abordar a poluição por mercúrio global por meio do financiamento de diversos projetos (GEF, 2013a).

A esse respeito, o GEF demonstra o seu apoio aos países em desenvolvimento para realizar a avaliação inicial de mercúrio (MIA), visando a ratificação e a implementação antecipada da Convenção, pela qual serão desenvolvidos projetos inovadores para a eliminação ou redução considerável do uso de mercúrio (GEF, 2013a).

A estratégia de controle da utilização de mercúrio adotada pelo GEF aborda importantes áreas temáticas e lacunas de conhecimento por intermédio do desenvolvimento de projetos. O GEF fornece apoio financeiro para as seguintes áreas: redução do uso de mercúrio em produtos; redução do uso de mercúrio em processos industriais; diminuição do uso de mercúrio e exposições da mineração de ouro artesanal e em pequena escala; reforço da capacidade de armazenamento de mercúrio; redução das emissões atmosféricas de mercúrio; melhoria dos dados e informações científicas em esfera nacional sobre o mercúrio;

incremento da capacidade de controle dos depósitos de resíduos contaminados (GEF, 2013c).

6.2 Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal (MLF)

O Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal (MLF) é o único mecanismo financeiro global que requer contribuições estimadas de países desenvolvidos no fornecimento de assistência financeira aos países em desenvolvimento na implementação de um único acordo multilateral ambiental (MEA) – nesse caso, o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Desde o início do MLF, os governos não têm replicado esse modelo para outros acordos multilaterais ambientais, pois o GEF tem se mostrado o mecanismo financeiro mais comumente escolhido para a operacionalização de vários outros acordos (UNEP, 2010e).

O MLF possui algumas características específicas, tais como: concentração em um único acordo multilateral ambiental; estabelecimento de requisitos de contribuição para que os países doadores efetivem suas contribuições com base na escala das Nações Unidas; submissão ao controle direto e autoridade da Reunião das Partes do Protocolo de Montreal. Esse mecanismo apresenta determinadas vantagens, pois os projetos a que se destina recebem financiamento direto e com regras específicas do Protocolo. Possui também uma estrutura não burocrática para a tomada de decisão, com contribuições realizadas de forma sustentável e na base das necessidades dos países receptores – os quais, vale ressaltar, o consideram uma excelente ferramenta no cumprimento dos compromissos decorrentes do Protocolo (UNEP, 2010e).

Esse modelo de fundo não foi replicado em nenhum outro acordo multilateral ambiental como mecanismo financeiro, pois sempre estão em discussão outras possibilidades, como, por exemplo, a utilização do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), considerado um instrumento mais favorável aos países doadores.

O sucesso da implementação do Protocolo de Montreal se deve sobretudo ao mecanismo financeiro utilizado e ao padrão dos recursos disponibilizados aos países receptores por intermédio do Fundo Multilateral (MLF). Ao longo dos anos, o Protocolo foi capaz de sustentar as demandas, em grande parte, por conta do elevado grau de compromisso político dos países doadores; do sistema de cumprimento que associa a disponibilidade de

financiamento ao mecanismo de cumprimento, e da elaboração de um sistema de avaliações de todas as contribuições recebidas.

6.3 Negociações prévias sobre a questão do mercúrio durante o Período Preparatório do Grupo Aberto

A partir de um melhor entendimento do que consistem os dois fundos que compõem o mecanismo financeiro da Convenção de Minamata, intenta-se tornar mais claro entendimento dos debates ocorridos nas negociações prévias sobre o mercúrio na esfera dessa tratativa, como exposto a seguir.

6.3.1 1ª e 2ª Reuniões do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto sobre Mercúrio, de 12 a 16 de novembro de 2007 - Bangcoc, Tailândia, e de 6 a 10 de outubro de 2008 - Nairóbi, Quênia, respectivamente

O CA/PNUMA, na Decisão 24/3 IV sobre a gestão de produtos químicos, criou um grupo *ad hoc* de trabalho aberto. Constituído por governos, organizações de integração econômica regional e representantes das partes interessadas, teve como objetivo analisar e avaliar as opções para o reforço voluntário de medidas e instrumentos jurídicos internacionais novos ou já existentes no sentido de enfrentar os desafios globais apresentados pelo mercúrio.

Ocorreram duas reuniões com essa finalidade, requeridas por delegados de diversos países em desenvolvimento, explanando sobre a necessidade de se estabelecer um mecanismo financeiro para facilitar a implementação futura dos compromissos decorrentes da regulamentação internacional do mercúrio. Nessa fase inicial das negociações, em que se discutiram ainda as opções possíveis para a questão do mercúrio, os delegados se manifestaram sobre a necessidade de obter mais informações a respeito dos diversos aspectos relacionados à estrutura institucional, orçamento e finanças. Essas modalidades permitiriam ao GEF fornecer recursos financeiros; elementos da estrutura e funcionamento do Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal (MLF), que poderia ser adotado como modelo futuro, e os fundos disponíveis do GEF, SAICM e outras espécies de financiamento no contexto do desenvolvimento de uma convenção independente ou, possivelmente, de um novo protocolo no âmbito da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes ou de acordos/programas voluntários (UNEP, 2007b). Para se alcançar uma

resposta eficaz e sustentável, seria preciso, então, fornecer assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento e economias em transição, os quais, atualmente, não são capazes de lidar com problemas relacionados ao mercúrio. Outro fator a se destacar é que, em muitos dos casos, os produtos com mercúrio em sua composição foram importados dos países desenvolvidos.

Observamos que determinados delegados se manifestaram pela elaboração dos termos para a futura regulamentação dos compromissos diferenciados para os países, assim como pela necessidade de acordos financeiros estáveis e previsíveis, como o reforço de capacidades para apoiar os países em desenvolvimento na implementação do instrumento. Surgiram diversos questionamentos sobre a possibilidade de o GEF instaurar um mandato específico para viabilizar os tratados referentes ao mercúrio no contexto do seu arcabouço institucional, apesar de financiar projetos nessa área em alguns países (UNEP, 2007b). Outra sugestão seguiu a direção de o GEF fornecer um mecanismo de financiamento para as iniciativas de controle de mercúrio. Chegou-se à conclusão de que um financiamento novo e adicional se faria necessário para se efetivarem as ações sobre o mercúrio. Conforme sabemos, os fundos existentes já estão comprometidos com outros acordos e estratégias ambientais.

Diversas ONGs se mostraram favoráveis a um instrumento juridicamente vinculante apoiado por mecanismo financeiro adequado que objetivasse enfrentar de forma eficaz e abrangente o problema da contaminação global por mercúrio, sustentando que as medidas voluntárias deveriam ser consideradas como complementares ao compromisso vinculante (UNEP, 2007b). Os esforços internacionais visando a resolução dos problemas causados por essa contaminação podem se revelar ineficazes diante da ausência de compromissos financeiros advindos dos países doadores dispostos a superar os obstáculos econômicos e sociais prevalentes nos países em desenvolvimento. Estes últimos apresentam uma economia vulnerável – nessa perspectiva, é premente o estabelecimento de sistemas eficazes de monitoramento das ações para o efetivo cumprimento das obrigações provenientes de um instrumento vinculante.

Durante a segunda reunião, apresentou-se o documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3, com a constituição de um relatório sobre as considerações financeiras e as possíveis modalidades de financiamento para um instrumento juridicamente vinculante ou acordo voluntário relativo ao mercúrio, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento de modalidades que permitam ao Fundo Global para o Meio Ambiente

(GEF) fornecer recursos e/ou que viabilizem elementos estruturais do Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio (MLF), o qual poderia se tornar um modelo para a criação de um novo fundo autônomo (UNEP, 2008a).

De acordo com o que observado historicamente, é possível afirmar que as chances de implementação e cumprimento de obrigações de um acordo multilateral ambiental constituído por um mecanismo financeiro formal preestabelecido são maiores do que as constantes de tratados que não adotam tal mecanismo. É importante enfatizar que, se o acordo causar impacto direto sobre os interesses estratégicos da saúde, do meio ambiente ou das políticas públicas dos países doadores, e se a questão não puder ser resolvida sem a participação ativa dos países em desenvolvimento – por intermédio, por exemplo, do Protocolo de Montreal, da Convenção de Mudança do Clima, da Convenção dos Poluentes Orgânicos Persistentes –, é certo que haverá recursos dos países doadores destinados a abrangerem essas possíveis circunstâncias.

Destacamos também que o mecanismo financeiro formalmente estabelecido representa uma ajuda aos países em desenvolvimento e economias em transição na direção de encontrarem um equilíbrio entre o cumprimento de seus compromissos e as obrigações com a aplicação efetiva dos países doadores em matéria de recursos financeiros; um maior comprometimento dos países doadores com recursos financeiros vinculantes; a existência de uma avaliação periódica e forma da eficiência da aplicação dos recursos financeiros, e o reforço das capacidades institucionais dos Ministérios de Meio Ambiente com o fim de defender a ratificação e implementação dos acordos multilaterais ambientais (MEAs).

No âmbito dos países doadores, o mecanismo financeiro favorece a concordância dos países em desenvolvimento com a inclusão de maiores compromissos durante as negociações do tratado, assim como a disposição futura de ratificarem o instrumento adotado, buscando o êxito no cumprimento das obrigações.

6.3.2 1ª Reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto para preparação do Comitê Intergovernamental de Negociação sobre o Mercúrio (OEWG prep1), de 19 a 23 de outubro de 2009 - Bangcoc, Tailândia

Em consonância com o que apontado anteriormente, nas negociações de preparação da Convenção de Minamata, os delegados dos países requisitaram um levantamento de todos

os elementos que deveriam estar presentes no futuro instrumento, com propostas amplas e com a menção a determinadas preferências em detrimento de outras.

Houve diversas alusões, por parte dos países em desenvolvimento, quanto às características do mecanismo financeiro no sentido da estabilidade, eficácia, adicionalidade e incrementalidade dos recursos financeiros para a resolução dos problemas da contaminação global do mercúrio (UNEP, 2009e).

Nessa perspectiva, no entanto, um instrumento juridicamente vinculante só se revelaria eficaz para os países que dele se tornassem partes, não existindo nenhuma garantia de que assim ocorresse ou mesmo de qualquer contribuição financeira nesse sentido. Expôs-se também a sugestão de que a celebração desse instrumento exigiria tempo e recursos consideráveis, com a possível ocorrência de procedimentos morosos, complexos e burocráticos.

Ainda durante o período anterior às negociações propriamente ditas, foram levantadas informações no documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/12 sobre os financiamentos disponíveis por meio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), a Abordagem Estratégica para a Gestão Internacional de Produtos Químicos (SAICM) e outras modalidades de financiamento com o objetivo de se encontrarem respostas aos desafios decorrentes do mercúrio, e, especificamente, com o intuito de aumentar o conhecimento sobre áreas prioritárias de estudo, como é o caso da exposição humana e ambiental, monitoramento ambiental e os impactos sociais e econômicos. Essa sondagem auxiliou a identificação de recursos disponíveis, a serem utilizados pelos países no processo inicial de negociações com o propósito de recolher informações relevantes e perfis nacionais para subsidiarem as negociações (UNEP, 2008a).

Na discussão sobre a necessidade de capacitação e assistência técnica e financeira para a criação de alternativas quanto ao mercúrio, a maioria dos representantes de países em desenvolvimento, especialmente delegados dos SIDS e LDCs, se manifestaram pelo estabelecimento de um compromisso vinculante que possibilite aos países desenvolvidos fornecerem a devida assistência, com vistas à implementação eficaz e sustentada da Convenção (UNEP, 2008a).

Os relatórios a respeito das considerações financeiras estabelecidas no âmbito do PNUMA (DTIE/Hg/OEWG.2/3 e 12) abordaram o potencial de acesso aos recursos do GEF; a possibilidade de utilização do Fundo Multilateral para se implementar o Protocolo de

Montreal (MLF) como modelo para a criação de um fundo específico para o mercúrio, e as oportunidades de financiamento ao abrigo da Abordagem SAICM. A Noruega e a UE requisitaram a aplicação dos mecanismos financeiros existentes, assim como o GEF. A UE e a Suíça expressaram grande preocupação com a possibilidade de proliferação de mecanismos financeiros (UNEP, 2008a).

O Brasil, apoiado por Gâmbia e outros países em desenvolvimento, sustentou como o GEF atualmente não é capaz de proporcionar recursos suficientes para as ações necessárias na área. Juntamente com a Jamaica, Omã e a Nigéria, propôs o acesso ao Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal (MLF) como modelo de mecanismo financeiro para ser utilizado no futuro instrumento legalmente vinculante do mercúrio. Os EUA mencionaram que o financiamento deveria decorrer de diversas fontes, incluindo a ajuda ao desenvolvimento, defendendo que um fundo autônomo voluntário seria a opção mais eficaz. O delegado americano também questionou o valor de um instrumento legalmente vinculante, do qual os EUA, como um dos principais doadores, não poderiam participar. A Tanzânia apoiou o estabelecimento de um fundo especial para o instrumento. Por sua vez, o Sri Lanka sublinhou a necessidade de apoio técnico e financeiro para o mercúrio de forma adequada e previsível aportada pelos países desenvolvidos (UNEP, 2009e).

Inúmeros delegados enfatizaram ainda a necessidade de assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento e economias em transição a fim de se viabilizar o cumprimento de suas obrigações legais no âmbito do futuro instrumento. As questões de assistência financeira, capacitação, assistência técnica e cumprimento se encontram interligadas, sendo discutidas ao longo do processo de negociação, desde a primeira sessão realizada (UNEP, 2009e).

6.4 Negociações sobre o Mecanismo Financeiro durante as cinco sessões do Comitê Intergovernamental Negociador

O mecanismo financeiro foi objeto de discussão durante as cinco sessões do Comitê Intergovernamental de Negociação, com o envolvimento de todos os delegados dos países participantes. Tratou-se de um processo longo, em que as preferências apontadas se basearam nas experiências anteriores do regime internacional de substâncias químicas. O mecanismo financeiro esteve no centro das negociações, pois diversas questões técnico-

científicas e transversais sofreram paralisação à espera justamente de uma decisão a respeito de sua estrutura, arcabouço e instituição sede.

Neste ponto, foi possível observar que as posições negociadoras se encontravam em dois polos distintos: um representado pelos países desenvolvidos (doadores), com a preferência pelo Fundo Fiduciário do Fundo Global do Meio Ambiente (GEF), e outro constituído pelos países em desenvolvimento (receptores), com a indicação de um fundo autônomo nos moldes do Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal (MLF). As negociações percorreram todo o percurso das seis sessões negociadoras, sendo tema de um grupo de trabalho interseccional criado para se chegar a um modelo de compromisso, denominado de pacote final, o qual apresentava a estrutura última do mecanismo financeiro e a resolução de outras questões pendentes – como o mecanismo de cumprimento e implementação; capacitação; assistência técnica, e transferência de tecnologia.

6.4.1 1ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 1 ao 7 de junho de 2010 - Estocolmo, Suécia

A abordagem do mecanismo financeiro nessa primeira sessão ocorreu por intermédio de dois documentos: UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/8, referente à assistência financeira previsível e eficiente, e UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/5, sobre o processo de consulta sobre as opções de financiamento para produtos químicos e resíduos liderados pelo PNUMA. Na decisão 25/5 do CA/PNUMA, o parágrafo 27 (h) reconheceu que a capacidade dos países em desenvolvimento e economias em transição para implementar determinadas obrigações legais de forma efetiva dependeria da disponibilidade de capacitação e assistência financeira adequada (UNEP, 2010b).

O referido documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/8 discorreu sobre as opções para arranjos de assistência financeira previsíveis e eficientes. Na reunião preparatória no início das rodadas de negociação do Comitê Intergovernamental Negociador, o Grupo *Ad hoc* de Trabalho concordou com a elaboração de lista de informações que o Secretariado deveria fornecer ao comitê em sua primeira sessão a fim de facilitar os trabalhos. Entre outras medidas, solicitou-se que Secretariado apresentasse uma nota abordando as opções para acordos de assistência financeira previsíveis e eficientes com base em exemplos de outros tratados multilaterais ambientais. Nesse sentido, incluiu-se a opção sobre a possibilidade de

fundo permanecer sob a autoridade de administração direta dos Estados-parte devido às especificidades e particularidades do mercúrio.

O documento acima citado foi elaborado com base em dois outros documentos: o primeiro, UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3, é conhecido por "Relatório sobre as considerações financeiras e as possíveis modalidades de financiamento para um instrumento juridicamente vinculante ou acordo voluntário sobre o mercúrio"; o segundo, UNEP/FAO/RC/COP.2/10, é o "Estudo sobre as possíveis opções para mecanismos financeiros duradouros e sustentáveis" (UNEP, 2010h).

O primeiro relatório, preparado em 2008 no âmbito da segunda reunião do Grupo *Ad hoc* de Trabalho Aberto em matéria de mercúrio, analisou as possíveis modalidades que pudessem permitir ao Fundo Global do Meio Ambiente (GEF) fornecer recursos financeiros para um acordo juridicamente vinculante ou voluntário sobre o mercúrio. Por outro lado, visou também o levantamento dos elementos estruturais do Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal (MLF), que poderia atuar como um modelo para o mecanismo financeiro de tal acordo. Apontaram-se outras opções financeiras, tais como um mecanismo autônomo financiado por meio de contribuições voluntárias, conforme observado na Convenção de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação e no Programa de Início Rápido no âmbito da Abordagem Estratégica para a Gestão Internacional de Produtos Químicos (SAICM).

O segundo relatório foi elaborado em 2005 para a segunda reunião da Conferência das Partes da Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Prévio Informado e Consentimento para Determinados Produtos Químicos e Agrotóxicos Perigosos no Comércio Internacional. Esse documento propõe a revisão e avaliação de mecanismos financeiros existentes para outros acordos multilaterais ambientais, analisando as vantagens e desvantagens de diferentes opções para um mecanismo financeiro que permita a implementação efetiva da Convenção de Roterdã pelos países em desenvolvimento.

Houve um apoio considerável da parte dos representantes dos países em desenvolvimento para a adoção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, assim como pela prestação de financiamento, transferência de tecnologia e capacitação para os países em desenvolvimento a fim de cumprirem com as suas obrigações no âmbito do instrumento sem comprometimento da redução da pobreza em busca dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Nessa perspectiva, muitos

representantes de países em desenvolvimento defenderam a criação de um mecanismo financeiro modelado em modelos já existentes, como o Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal (UNEP, 2010h).

Diversos delegados sugeriram que a discussão final dos objetivos da Convenção teria de esperar por um debate mais aprofundado sobre as medidas de cumprimento, assistência técnica e financeira. Ressaltaram a importância de se levar em consideração as capacidades nacionais dos países para a elaboração de um instrumento juridicamente vinculante e também as necessidades especiais dos países em desenvolvimento para capacitação, transferência de tecnologia e assistência financeira (UNEP, 2010h).

O CA/PNUMA reconheceu claramente a necessidade de um reforço das capacidades nacionais e da assistência financeira de modo a permitir aos países em desenvolvimento e economias em transição o cumprimento de suas futuras obrigações no âmbito do instrumento. A prioridade do Comitê, nessa primeira sessão, se destinaria à determinação dos objetivos gerais e princípios associados à assistência técnica e financeira, como também o desenvolvimento de uma proposta geral sobre o mecanismo financeiro (UNEP, 2010h).

Houve, pelos delegados, o destaque dos grandes desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento e economias em transição na implementação de outras convenções do regime internacional de substâncias químicas. Eles se mostraram relutantes em assumir novas obrigações sem acordos específicos e de longo prazo para a capacitação e assistência técnica e financeira, enfatizando que as novas medidas de cumprimento para o mercúrio deveriam se relacionar à disponibilidade de recursos financeiros. Os delegados ressaltaram ainda as dificuldades desses países em realizar uma gestão ambientalmente racional que abrangesse todo o ciclo de vida do mercúrio (UNEP, 2010h).

Os participantes mencionaram que a concepção e a implementação de um programa de capacitação e assistência técnica precisa considerar as circunstâncias e prioridades nacionais e/ou regionais, devendo evitar qualquer ofensa à soberania nacional. A capacitação é primordialmente desenvolvida de forma focada e eficaz, conforme as necessidades existentes nos países receptores (UNEP, 2010h).

As discussões seguiram na direção de se estabelecerem critérios que contribuíssem para o desenvolvimento do mecanismo financeiro relativo ao novo instrumento referente à problemática do mercúrio, com os seguintes critérios: o fornecimento de assistência financeira suficiente, estável e previsível; a mobilização de recursos de diversas fontes, com

o desencadeamento de ações nesse sentido, com inovação e apoio financeiro por parte do setor privado; financiamento proveniente de recursos novos e adicionais; a obrigatoriedade de o mecanismo ser transparente, equitativo, eficiente e pontual no seu funcionamento; a necessidade de o mecanismo se tornar parte de uma estrutura decisória no órgão de gestão do novo instrumento (UNEP, 2010h).

Relativamente aos modelos específicos assumidos como base para a elaboração do mecanismo financeiro, houve representantes que se mostraram favoráveis ao desenvolvimento de um expediente semelhante ao Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal, observando seu histórico de sucesso como financiamento estável, previsível, independente e coordenado pelos Estados-parte do Protocolo. Por outro lado, alguns delegados defenderam que o GEF deveria desempenhar um papel importante em um futuro mecanismo financeiro para o mercúrio, tanto pela experiência por ele proporcionada como pelo seu papel ativo em decisões relacionadas ao mercúrio nos últimos anos. Outros participantes destacaram também a necessidade de se explorarem outras vias, tais como fundos fiduciários especiais e iniciativas globais na área de saúde (UNEP, 2010h).

Durante a sessão de abertura do Comitê, diversos representantes regionais mencionaram ideias relacionadas ao mecanismo financeiro do futuro instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio. A UE sublinhou a necessidade de uma abordagem sinérgica, orientada para o país, requisitando que o Comitê considerasse as contribuições financeiras do setor privado e a utilização do mecanismo do GEF. O Grupo Africano pediu pela disponibilização de recursos financeiros adequados exclusivamente para as ações pertinentes ao mercúrio; reconheceu também a possibilidade de utilização do modelo do Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal e/ou do GEF com algumas adaptações, como possíveis mecanismos financeiros para o instrumento. O Grupo ainda ressaltou que o mecanismo financeiro deve ser coordenado sob autoridade direta da COP, sendo primordialmente transparente, acessível, equitativo e adequado às necessidades dos países em desenvolvimento (UNEP, 2010h).

No decorrer das discussões especificamente dedicadas ao mecanismo financeiro, os representantes do GRULAC, da China, de Cuba, do Senegal e da Colômbia ressaltaram a importância de um mecanismo financeiro autônomo modelado com base no Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal. O Brasil enfatizou que cada país deve definir as suas próprias prioridades, apontando o mecanismo financeiro do Protocolo de Montreal como o padrão mais eficaz. No mais, sugeriu a consideração do uso de GEF

como um banco cooperativo como um auxílio em questões adicionais, com a observação de que o mecanismo deveria facilitar a participação ativa das contribuições do setor privado. A China argumentou que o mecanismo deve ser negociado por todos os países, levando-se em consideração as capacidades e necessidades nacionais (UNEP, 2010h).

O Grupo Africano sublinhou ainda a importância de um mecanismo financeiro concreto e robusto com vistas a auxiliar os países na implementação de suas obrigações. A Suíça observou que o mecanismo financeiro deve ser sustentável, eficaz e sensível às necessidades dos países, submetido à orientação da COP, encontrando-se integrado ao mecanismo de cumprimento, de forma a garantir a justa repartição dos encargos financeiros. O México e o Senegal requereram forte compromisso político dos países desenvolvidos no tocante ao financiamento, enquanto o Iraque pediu um apoio abrangente e adequado para o desenvolvimento de capacidades, transferência de tecnologias e recursos financeiros (UNEP, 2010h).

Noruega, Japão e Canadá, de sua vez, apoiaram a utilização de mecanismos existentes, tais como o GEF, embora concordassem a respeito da necessidade de prestação de assistência financeira e técnica adequada aos países em desenvolvimento para a implementação do novo instrumento. O Canadá argumentou que a garantia do cumprimento das obrigações deve avançar juntamente com o mecanismo financeiro. O Paquistão sugeriu o desenvolvimento de abordagens baseadas nos países específicos, incluindo a avaliação da situação, identificando os principais assuntos relacionados ao mercúrio e a necessidade de capacitação, assistência técnica e recursos financeiros em relação à questão do mercúrio. O Senegal destacou a importância do apoio institucional e reforço dos centros regionais das convenções do regime internacional de substâncias químicas (UNEP, 2010h).

Em seguida, o Sri Lanka argumentou sobre a necessidade da elaboração de campanhas de sensibilização e capacitação. Os EUA sublinharam que todas as opções deveriam permanecer em mesa para discussão futura; sustentou também que pode haver vantagens consideráveis no estabelecimento de um mecanismo autônomo. Omã enfatizou a necessidade de financiamento sustentável para se alcançarem respostas rápidas para os problemas de contaminação global pelo mercúrio. A Índia defendeu a simetria entre a assistência técnica e financeira com as obrigações dos países (UNEP, 2010h).

Para a Jordânia, a capacitação e a assistência técnica e financeira são aspectos relevantes para o instrumento do mercúrio, citando o Protocolo de Montreal como modelo a

ser seguido. A Indonésia destacou a importância de financiamento permanente e sustentável, afirmando que o GEF não é mecanismo apropriado para fornecer esses fundos. Bangladesh ressaltou a importância da cooperação coletiva entre os países. E Honduras enfatizou que a assistência técnica precisa ser ampla e permanente, como foco nas condições que possibilitem aos países cumprirem as suas obrigações; apontou também a relevância de se contabilizarem os custos sociais da implementação da Convenção (UNEP, 2010h).

Os representantes da OMS e do UNITAR informaram a grande capilaridade de suas instituições e a experiência no fornecimento de informações e assistência técnica aos países em desenvolvimento, esclarecendo que ambas as instituições participam do Programa Interorganização para Gestão Adequada dos Produtos Químicos (IOMC) (UNEP, 2010h).

No debate que se seguiu, houve um acordo geral sobre a estreita relação entre o cumprimento e a prestação de assistência técnica e financeira. Diversos representantes salientaram a importância de se chegar a um consenso sobre um mecanismo de cumprimento durante o processo da negociação intergovernamental. Muitos deles afirmaram que essas disposições devem ser negociadas, desenvolvidas e adotadas em paralelo, sendo que essa abordagem aumentará a credibilidade de um novo instrumento referente ao mercúrio – perspectiva que acarretou a discordância de alguns dos participantes. Determinados delegados consideraram precoce a determinação de qual modelo de mecanismo financeiro seria mais adequado ou eficaz, mas que o projeto final deveria refletir as necessidades específicas do instrumento, aprendendo sim com a estrutura apresentada pelos mecanismos financeiros já em funcionamento (UNEP, 2010h).

A prioridade ao mecanismo financeiro no âmbito das discussões realizadas na primeira sessão do Comitê não surpreende. Contudo, as questões de capacitação, assistência técnica, transferência de tecnologia, a implementação e cumprimento das obrigações foram levantadas repetidamente pelos delegados com o intuito de que os países em desenvolvimento e economias em transição tomassem as medidas necessárias para controlar a contaminação global do mercúrio. Nessa perspectiva, observa-se que, historicamente, os países desenvolvidos têm optado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) como mecanismo financeiro, pois simplifica a distribuição de sua ajuda internacional e evita a proliferação de mecanismos financeiros nos diversos acordos multilaterais ambientais (MEAs).

O GEF está sob o controle do Conselho Diretivo do GEF, e é dominado pelos países doadores. Assim sendo, na opção pelo GEF, como apontado acima, os países doadores enfraqueceriam a autoridade da COP, que acabaria sem nenhum poder sobre a alocação de recursos financeiros para as atividades previstas ao abrigo do instrumento. Sob essa perspectiva, o estabelecimento de um mecanismo independente daria à COP o controle direto sobre seu mecanismo financeiro, permitindo às partes determinarem a forma como os recursos devem ser alocados e distribuídos. Contribui também para o surgimento de um elo entre o respeito ao financiamento e as atividades que visem um uso mais eficaz dos recursos. Esse tema tem se consituído como ponto de discórdia em diversos acordos multilaterais ambientais, especialmente no quadro do regime internacional de substâncias químicas.

Durante as negociações da Convenção de Estocolmo, a decisão sobre o estabelecimento do mecanismo financeiro foi adiada até que o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) se tornasse a única alternativa, sendo desse modo indicado como mecanismo financeiro interino.

Três posições se tornaram alvo de questionamentos entre os delegados nas negociações realizadas na primeira sessão: uma era composta pelos americanos favoráveis à instituição de mecanismo independente e autônomo para o instrumento do mercúrio; a segunda, do Grupo Africano, defendeu a utilização do GEF com a ressalva de se estabelecerem algumas condições, pois a África é a região do globo com a menor porcentagem de projetos financiados pelo GEF, principalmente devido às incapacidades dos países desse continente em satisfazer as exigências de cofinanciamento do GEF; a terceira foi o posicionamento da Indonésia em direção claramente contrária ao GEF.

Os países em desenvolvimento manifestaram preocupações quanto ao processo da Convenção de Estocolmo sobre a capacidade de resposta do GEF relacionada à transparência do processo de tomada de decisão, nos requisitos de cofinanciamento de projetos. A UE, a Noruega e a Suíça apoiaram a escolha do GEF como mecanismo financeiro, mas admitiram os pontos fracos dessa opção, afirmando que a eficiência do GEF pode ser aprimorada. A UE não foi capaz de se mostrar um negociador importante nessa primeira sessão devido às questões internas relacionadas ao Tratado de Lisboa, o que a impediu de compartilhar seus pontos de vista sobre o tema. Desse modo, portanto, a questão não avançou como deveria nessa primeira sessão. Todos os delegados presentes reconheceram ser prematuro o estabelecimento de posições fechadas a respeito do mecanismo financeiro, pois havia ainda diferentes alternativas a serem consideradas no processo negociador.

6.4.2 2ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 24 a 28 de janeiro de 2011 - Chiba, Japão

A temática do mecanismo financeiro, nas discussões realizadas na segunda sessão, foi abordada por intermédio de dois documentos: o UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/14 previa uma análise das possíveis fontes de financiamento e sua abrangência, incluindo a avaliação do papel do setor privado no financiamento das ações do futuro instrumento legalmente vinculante do mercúrio; o UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/15 discorria sobre as investigações relacionadas às possíveis alternativas para a utilização de parcerias que auxiliassem o cumprimento das metas estabelecidas pelo futuro instrumento sobre o mercúrio. As opções presentes na mesa de negociações incluíam o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), um modelo autônomo espelhado no Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal (MLF), ou uma abordagem combinada – ou alternativa – que atuasse como mecanismo financeiro (UNEP, 2011e).

Durante a sessão de abertura, diversos representantes regionais mencionaram ideias relacionadas ao mecanismo financeiro do futuro tratado: o representante do GRULAC reafirmou o interesse do grupo em desenvolver um instrumento ambicioso e abrangente para a gestão ambientalmente sustentável do mercúrio, com vistas à redução dos riscos para a saúde humana e o meio ambiente, assegurando o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. Segundo ele, o instrumento deveria levar em conta as diferentes capacidades dos países e o apoio técnico e financeiro adequado para implementar o instrumento nos países em desenvolvimento. Solicitou também que a proposta do mecanismo financeiro fosse robusta e independente, semelhante ao Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal (UNEP, 2011e).

O representante do Grupo da África afirmou que os países em desenvolvimento deveriam ser capazes de eliminar, reciclar ou reutilizar os produtos com mercúrio que a eles foram encaminhados pelos países desenvolvidos. Desse modo, o mecanismo financeiro deveria contar com programas para a destinação final desses produtos baseados no princípio do poluidor-pagador. Mencionou que os países em desenvolvimento precisam ser capazes de cumprir com as suas obrigações sob o abrigo do instrumento sem, no entanto, comprometerem suas metas de redução da pobreza. Os países doadores deveriam ser obrigados a fornecer um apoio financeiro adequado, robusto e dedicado a canalizar recursos novos e adicionais para reforçar as capacidade de assistência técnica aos países em desenvolvimento (UNEP, 2011e).

O representante do Grupo da Ásia e Pacífico ressaltou que os temas referentes à capacitação, transferência de tecnologia e assistência técnica e financeira eram indispensáveis para que os países em desenvolvimento atingissem de forma eficaz o objetivo comum de minimizar a poluição global pelo mercúrio. O representante do Grupo Árabe mencionou que a adoção de um instrumento concernente ao mercúrio deveria conter um mecanismo financeiro independente e alternativas para a transferência tecnológica no sentido de os países em desenvolvimento serem capazes de cumprir com as suas obrigação sob as determinações do instrumento (UNEP, 2011e).

No decorrer das discussões específicas a respeito do mecanismo financeiro, diversos outros delegados se referiram às necessidades dos países em desenvolvimento e economias em transição quanto ao desenvolvimento econômico, à redução da pobreza e às necessidades de energia; ressaltaram ainda a necessidade de apoio técnico e financeiro a fim de cumprirem com suas obrigações no âmbito do instrumento. Todos os delegados se mostraram preocupados com a questão do cumprimento efetivo das obrigações decorrentes do futuro instrumento, conscientes de que, para tal, seria necessário garantir um mecanismo financeiro que subsidiasse e apoiasse as atividades a serem desenvolvidas.

A Índia, por sua vez, não apoiou a utilização de um mecanismo existente, sustentando que os poucos recursos adicionais presentes na maioria dos acordos multilaterais ambientais (MEAs) não são suficientes; argumentou também que o mecanismo do GEF é lento e pesado. Afirmou ainda que o instrumento deve conter disposições monitoráveis relativas à assistência técnica e recursos financeiros, solicitando que se estabelecesse um equilíbrio entre as medidas de cumprimento e o fornecimento de recursos financeiros (UNEP, 2011e).

O Grupo Ásia e Pacífico destacou a necessidade de se considerar um mecanismo financeiro eficaz, incluindo um instrumento do tipo MLF. As Filipinas, a Jamaica, o Catar, o Paquistão, a Arábia Saudita, a Jordânia, Omã e Cuba apoiaram um mecanismo financeiro nos moldes do MLF. O Grupo Africano ressaltou o potencial do GEF em desempenhar um papel fundamental no financiamento do instrumento, mas defendeu que um modelo MLF poderia facilitar o cumprimento das obrigações.

A China ressaltou que o mecanismo financeiro representa o motor para uma eficiente implementação do instrumento. UE, Suíça e Canadá recomendaram a utilização do GEF como mecanismo financeiro, mas se mostraram abertos a discutir o modelo do MLF. A UE não se mostrava a favor de um mecanismo autônomo para substâncias química, mas afirmou

que, se assim fosse estabelecido, ele deveria abranger outras substâncias. A Suíça declarou que o mecanismo financeiro precisaria estar integrado ao regime da governança ambiental internacional, sendo equitativo e sustentável. A Costa do Marfim apoiou o GEF, mas sublinhou a necessidade de melhorar o mecanismo de financiamento (UNEP, 2011e).

O Japão recomendou a utilização dos mecanismos existentes, com a contribuição de forma voluntária por parte dos países doadores. A Noruega, a Jamaica, Omã e os EUA ressaltaram o papel da indústria no financiamento do instrumento referente ao mercúrio. O Egito considerou que o mecanismo financeiro para o instrumento do mercúrio teria de ser sustentável e suficiente para suprir as necessidades dos países em desenvolvimento; destacou também o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas (UNEP, 2011e).

Os EUA argumentaram que um mecanismo financeiro tem de cumprir com algumas prerrogativas: implementar eficazmente projetos e programas; mostrar-se sensível às decisões e recomendações da COP; concentrar-se nas obrigações do instrumento; ser capaz de mobilizar recursos de uma forma sustentável; alavancar investimentos do setor privado. Mencionou ainda ser favorável a um mecanismo autônomo por apresentar algumas vantagens. A Noruega propôs à Secretaria uma análise comparativa sobre como as diferentes opções podem responder eficazmente às orientações; facilitar o cumprimento; promover a mobilização de recursos por uma ampla base de doadores; assegurar o reabastecimento dos fundos; constituir uma base de projetos sobre as propostas dos países, e facilitar a cooperação no concernente às decisões em matéria de produtos químicos e resíduos (UNEP, 2011e).

Já nesse momento, foi possível verificar a posição predominante dos países desenvolvidos no sentido de afirmarem que todos os Estados teriam de mobilizar recursos próprios, envolvendo setores privados na resolução dos problemas decorrentes da contaminação global pelo mercúrio.

Evidenciou-se, assim, que os representantes de organizações internacionais como o UNIDO faziam de fato uma campanha para que o GEF fosse aceito como mecanismo financeiro do futuro instrumento do mercúrio. Assim se observa a partir da fala de seu representante durante a sessão na qual ele argumenta que o GEF já havia apoiado um projeto piloto de mineração de ouro artesanal e em pequena escala no âmbito da terceira reconstituição desse fundo. Sustentou também que, no âmbito do atual ciclo de reposição do GEF, uma janela foi aberta especificamente para a criação de projetos relativos ao mercúrio.

No final, mencionou que, até o momento da conclusão das negociações do Comitê, o GEF havia fornecido uma das poucas opções de assistência multilateral para projetos de mercúrio (UNEP, 2011e).

O representante do GEF durante a sessão citou os recursos atribuídos a projetos piloto voltados para a redução do uso de mercúrio. Afirmou que, na quinta fase de reposição, seriam destinados USD 5 milhões para a implementação de projetos de mercúrio nos países em desenvolvimento, com a intenção de financiar determinadas medidas no sentido, por exemplo, da redução do uso de mercúrio em produtos e processos industriais; a redução do uso de mercúrio e os riscos de exposição na mineração de ouro artesanal e em pequena escala; a melhoria das capacidades de armazenamento, respeitando-se as especificidades do meio ambiente; a diminuição das emissões atmosféricas; a avaliação dos dados e das informações científicas em esfera nacional, e a gestão dos resíduos e áreas contaminadas (UNEP, 2011e).

Os representantes de organizações não governamentais ressaltaram que o setor privado deveria assumir suas responsabilidades financeiras na implementação do instrumento. Defenderam também que empresas e fabricantes de produtos químicos não deveriam ser elegíveis para financiamento de atividades no âmbito do futuro instrumento, diante dos recursos limitados disponíveis para a sua implementação (UNEP, 2011e).

No tocante ao estabelecimento de um mecanismo financeiro, mais uma vez as deliberações a respeito sofreram influência das experiências dos delegados com outros acordos multilaterais ambientais (MEAs). Os atrasos verificados na obtenção de um consenso sobre o cumprimento das obrigações nos termos das Convenções de Estocolmo e Roterdã estimulou alguns participantes a solicitarem ao Comitê a constituição de artigo claro e preciso versando sobre o cumprimento das obrigações do tratado, em vez de confiar a sua criação à COP. As preocupações sobre a adequação do financiamento ao abrigo das obrigações advindas da Convenção de Estocolmo foram repetidamente citadas no desenvolvimento de propostas provenientes dos países, em que o cumprimento com os compromissos de financiamento teriam de ser considerados em equilíbrio com o cumprimento das obrigações determinadas.

Contatamos a repetida referência à opção espelhada no Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal (MLF) por parte dos delegados, que se encontravam dispostos a explorar as vantagens de um fundo específico para o instrumento

do mercúrio, contanto que ele se submetesse ao controle e autoridade direta da COP. Essa alternativa se apresentou como contraponto ao mecanismo financeiro provisório da Convenção de Estocolmo, qual seja, o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). Nesse último caso, a COP da Convenção de Estocolmo possui um poder limitado nas decisões de reabastecimento do Fundo Fiduciário do GEF. A determinação de prioridades de implementação oriundas da COP sobre a utilização de fundos para o GEF é cumulativa, impossibilitando uma resposta eficaz do GEF diante de todas as demandas. Inúmeros países, incluindo a UE e o Japão, preferiram trabalhar dentro da estrutura já existente do GEF a fim de se evitar a duplicação de esforços (UNEP, 2011e).

O Comitê, na segunda sessão, solicitou à Secretaria do PNUMA que preparasse um relatório comparativo entre as opções possíveis para o mecanismo financeiro, visando uma discussão mais aprofundada na terceira sessão do Comitê. Essa solicitação foi de encontro ao anseio de vários delegados por uma visão comum sobre toda a problemática abordada, de modo que os países doadores obtivessem uma sólida compreensão dos custos da prestação da assistência, e os países receptores, uma imagem clara das reais possibilidades de assistência financeira a ser disponibilizada.

6.4.3 3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 31 de outubro a 4 de novembro de 2011 - Nairóbi, Quênia

O debate a respeito do mecanismo financeiro na terceira sessão ocorreu por intermédio de dois documentos: o UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/4, relativo à análise comparativa das opções para mecanismos financeiros destinados a apoiar o instrumento global juridicamente vinculante sobre o mercúrio, e o UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/INF/3, concernente ao progresso do processo de consulta sobre as opções de financiamento para produtos químicos e resíduos liderados pelo PNUMA. Inicialmente, estava em discussão a inclusão de um fundo geral de curto prazo voltado para as atividades de capacitação e de um fundo especial, destinado a projetos de grande escala (UNEP, 2011f).

O documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/4 sobre a análise comparativa das opções para mecanismos financeiros designados com apoio ao instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio prevê duas opções para o futuro artigo a respeito dos recursos e do mecanismo financeiro. A primeira delas pressupõe um mecanismo financeiro que inclua um ou mais fundos, podendo ser operado por um ou mais organismos, incluindo organizações

internacionais existentes; encoraja ainda a ocorrência de contribuições provenientes de outras fontes (opção 1). A segunda estipula um mecanismo independente a ser financiado por países desenvolvidos e outros, destinado a cobrir os custos dos países em desenvolvimento e economias em transição de forma a permitir o cumprimento das medidas de controle previstas no instrumento (opção 2) (UNEP, 2011f).

O documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/INF/3 delineou o resultado do processo de consulta sobre as opções de financiamento para produtos químicos e resíduos. Numa abordagem integrada sobre a questão de financiamento internacional, o documento combinou quatro faixas de financiamento com um arcabouço a respeito da gestão saudável de produtos químicos e resíduos com envolvimento da indústria; um novo fundo fiduciário com base no Fundo Multilateral para Implementação do Protocolo de Montreal (MLF), assim como o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). Ainda no tocante ao GEF, discutiu-se a introdução de uma nova esfera focal de trabalho; questionou-se se a expansão da área referente a poluentes orgânicos persistentes deveria abarcar o mercúrio ou se haveria a necessidade da criação de um fundo fiduciário mais adequado para as questões relativas ao mercúrio. O GEF apontou a disponibilidade de USD 20 milhões para a implementação de projetos-piloto ainda durante o processo de negociação do mercúrio (UNEP, 2011f).

Ao longo das discussões a respeito especificamente do mecanismo financeiro, a UE manifestou o seu apoio à opção 1, assumindo como referência os documentos citados acima, numa ênfase à necessidade de uma abordagem integrada que permita que os países em desenvolvimento cumpram com todos os aspectos da Convenção – de outra forma, essas demandas seriam superiores às capacidades nacionais de resposta a cada uma delas. O Canadá também demonstrou preferência pela opção 1, mas recorreu a uma compreensão fundamental dos critérios para o mecanismo financeiro, em contraposição a qualquer discussão prematura sobre as opções então propostas. Afirmou também que os países deveriam assumir obrigações juridicamente vinculantes, sublinhando que o financiamento não deveria estar vinculado ao compromisso com essas obrigações. Ressaltou ainda que as discussões sobre um mecanismo financeiro deveriam seguir o mesmo ritmo que os debates sobre o cumprimento das obrigações. Nessa perspectiva, o Japão salientou que os debates referentes aos recursos financeiros não deveriam se vincular às obrigações de cumprimento da Convenção. A Suíça apoiou a opção 1, ressaltando a importância das discussões a respeito dos critérios para o estabelecimento de melhores mecanismos financeiros para a Convenção.

O Grupo Africano expressou seu apoio à opção 2 ao enfatizar que o cumprimento deveria se subordinar ao financiamento, e não vice-versa. A Argélia apontou que o mecanismo financeiro precisaria compensar os produtores de mercúrio com as despesas financeiras decorrentes do cumprimento do instrumento. Malásia, Irã e Iraque apoiaram a opção 2 sob o argumento de que o sucesso do instrumento do mercúrio dependeria do mecanismo financeiro. O Irã salientou, ainda, que a capacidade de um mecanismo financeiro para abordar as preocupações dos países em desenvolvimento poderão moldar os debates sobre o cumprimento das obrigações decorrentes do instrumento.

O GRULAC também apoiou a opção 2, sob a consideração de que cada país deve definir a sua própria linha de tempo e prioridades de ação relacionadas ao mercúrio. A Indonésia e o México apoiaram a opção 2, destacando o sucesso do Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal (MLF). A Índia e o Paquistão também apoiaram a opção 2, com ênfase na necessidade de um instrumento financeiro específico, robusto e previsível. O Paquistão ressaltou o princípio das responsabilidades iguais, porém diferenciadas, solicitando que os países desenvolvidos fossem os primeiros a eliminarem progressivamente o mercúrio. O Grupo Ásia-Pacífico considerou que ambas as possibilidades representam boas alternativas para o mecanismo financeiro, e os resultados do processo de consulta sobre as alternativas de financiamento para produtos químicos e resíduos podem ser opções viáveis (UNEP, 2011f).

Os EUA, por sua vez, apoiaram o estabelecimento de uma discussão mais geral referente ao mecanismo financeiro. Expressaram interesse num mecanismo que incluísse um componente do setor privado, com ampla base de doadores. Reiteraram também que as finanças não devam constituir razão para o não cumprimento das obrigações da Convenção. A Nova Zelândia apelou para a utilização de um quadro financeiro existente, mas também preferiu discutir a questão dos recursos financeiros em termos mais gerais. O Brasil salientou que as negociações sobre os aspectos das obrigações devem ser acompanhadas por negociações no âmbito dos recursos financeiros, instando os países desenvolvidos a assumirem uma disposição de boa-fé durante as negociações. A China lembrou aos delegados que a Decisão 25/5 do Conselho de Administração do PNUMA prevê que o cumprimento das obrigações dependem da disponibilidade de recursos financeiros dos doadores, defendendo que as medidas de cumprimento fossem resolvidas no contexto das negociações sobre o financiamento. O Grupo de Trabalho ZMWG mencionou a relevância

dos recursos financeiros, mas se opôs a que o mecanismo financeiro se atrelasse às questões de cumprimento (UNEP, 2011f).

O vínculo da assistência financeira e técnica com o mecanismo de cumprimento representou um ponto de atrito significativo para os países em desenvolvimento, explicitado pelo argumento de que a sua capacidade de cumprir as obrigações assumidas depende da assistência financeira a eles concedida. No entanto, muitos países desenvolvidos não se mostraram dispostos a aceitar que o cumprimento se encontra condicionado à prestação de financiamento.

Além do mais, muitos dos países desenvolvidos presentes nessa sessão favoreceram o uso de um mecanismo já existente, como o Fundo Global do Meio Ambiente (GEF), com a justificativa de que a criação de um novo mecanismo específico, como o Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal, exigiria um padrão de financiamento difícil de suportar por parte dos países desenvolvidos no atual clima econômico. Em contrapartida, houve países em desenvolvimento que expressaram preocupação no sentido de o GEF não ser muito eficiente, destacando as frustrações que surgem quando da tentativa de encontrar o que caracterizam como requisitos excessivamente rigorosos para o financiamento.

A ausência de posições evidentes dos Estados-parte nessa reunião específica poderia ser atribuída às profundas divisões no entendimento de questões-chave, tais como as medidas de cumprimento e do mecanismo financeiro. Para muitos delegados, as decisões concorrentes essas disposições cruciais seriam de fato determinantes para o sucesso do tratado.

Houve delegados que se mostraram confiantes quanto ao alcance das soluções às controvérsias debatidas. Citaram, por exemplo, a possibilidade de que o processo consultivo do PNUMA sobre opções de financiamento para produtos químicos e resíduos poderia fornecer uma alternativa de compromisso aos Estados-parte que buscam uma solução para a questão do estabelecimento de um mecanismo financeiro. Apesar das posições aparentemente intratáveis expressas durante a terceira sessão, muitos representantes experientes ressaltaram que comumente as posições iniciais são comparativamente mais rígidas num processo de negociação, a fim de se estabelecerem os parâmetros para as negociações na quarta e quinta sessões. Como se trata da terceira sessão, observamos o estado das negociações no que poderíamos denominar de ponto médio.

As manifestações dos delegados ressaltaram a importância do mecanismo financeiro de modo a se realizar a capacitação, transferência de tecnologia e assistência técnica e

financeira necessária para permitir que os países em desenvolvimento sejam capazes de honrar com as suas obrigações no âmbito do instrumento. Um dos delegados lembrou os eventos que levaram ao estabelecimento do processo de consulta sobre as opções de financiamento para produtos químicos e resíduos, referindo-se à indispensabilidade de um mecanismo financeiro específico, robusto e previsível para Convenção (UNEP, 2011f).

Observamos a afirmação, por parte de um representante, sobre como o mecanismo financeiro deveria concentrar os recursos sobre os problemas ambientais de natureza global, com foco também nas áreas em que os objetivos acordados poderiam ser alcançados por meio das reduções mais significativas do uso de mercúrio, tendo em conta o fato de que as necessidades de capacitação variam de país para país.

No âmbito das discussões da terceira sessão, vários representantes salientaram a necessidade de mobilizar recursos a partir de uma ampla base de doadores, incluindo a sociedade civil e o setor privado. Um dos delegados destacou, ainda, ser fundamental um desenvolvimento industrial sólido, com a utilização das melhores técnicas disponíveis, afirmando que a participação da indústria representou um ponto primordial para a concessão de recursos, com vistas à adaptação a novas normas e tecnologias de regulação.

Observou-se o argumento, por parte de um dos representantes, a respeito da importância de se identificarem as lições aprendidas com outros acordos multilaterais ambientais; argumentou que o Fundo Multilateral havia exercido papel essencial para o sucesso do Protocolo de Montreal, fornecendo financiamento aos países em desenvolvimento para a implementação e facilitando o atendimento das necessidades prioritárias.

Outra manifestação ocorreu no sentido de se defender uma abordagem conciliatória, flexível e justa, expressando a preocupação de que os países de mineração ou com estoques significativos de mercúrio não foram explicitamente mencionados no projeto de texto proposto na negociação. Como forma de motivação para que os países acordassem em assinar e ratificar o instrumento, tornou-se crucial encontrar uma maneira de compensá-los pelas perdas econômicas decorrentes da renúncia ao seu direito de explorar determinados recursos naturais próprios.

Os países em desenvolvimento não se encontram em condições de aplicar o instrumento referente às restrições ao mercúrio sem assistência técnica e financeira, não podendo, assim, assumir obrigações legais que não seriam capazes de cumprir na ausência

de tal assistência. Em contrapartida, os representantes dos países desenvolvidos afirmaram que o cumprimento não deve ser condicionado à provisão de recursos financeiros e que as obrigações ao abrigo do instrumento não devem variar de acordo com a disponibilidade de financiamento. Sustentaram também que os Estados devem assumir obrigações juridicamente vinculantes com a intenção completa de encontrar alternativas viáveis, particularmente no que diz respeito à implementação das atividades nacionais, com financiamento externo disponível para cobrir os custos adicionais de cumprimento.

Vários desses representantes destacaram que, no âmbito das negociações, não se estaria conferindo a devida e suficiente prioridade às necessidades de assistência financeira e técnica dos países em desenvolvimento e economias em transição. Houve também manifestações sustentando que os princípios estipulados pela Rio-92 – em especial o concernente às responsabilidades comuns, porém diferenciadas –, merecem o devido destaque, de acordo com o mandato da Decisão 25/5 do CA/PNUMA. Um dos delegados, apoiado por outros, argumentou que a expressão "economias emergentes" empregada por alguns países não possuía caráter de terminologia oficial das Nações Unidas, não exercendo, dessa maneira, influência sobre a responsabilidade dos países desenvolvidos relativamente à prestação de financiamento previsível, sustentável e adicional. Um outro representante destacou, no mais, que experiências anteriores haviam demonstrado que o sucesso na implementação de acordo ambiental multilateral se condicionou à disponibilidade de recursos financeiros e assistência técnica aos países em desenvolvimento e economias de transição.

6.4.4 4ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 27 de junho a 2 de julho de 2012 - Punta del Este, Uruguai

Os debates sobre a instituição de um mecanismo financeiro no contexto da quarta sessão ocorreram a partir de dois documentos: o UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/3, que versa sobre o projeto de texto revisado no sentido de uma abordagem adequada e compreensível para a formulação de um instrumento internacional legalmente vinculante, e o UNEP(DTIE)Hg/INC4, a respeito da problemática do mercúrio no contexto da proposta de uma abordagem conceitual e de um possível texto sobre os recursos financeiros e assistência técnica, respectivamente. Houve o acréscimo de um informativo

(UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/INF/1), contendo as informações apresentadas pelos países sobre os recursos financeiros, assistência técnica e implementação (UNEP, 2012h).

Durante o período interseccional, estabeleceu-se um trabalho voltado para a questão do mecanismo financeiro, que se encontra disponível no documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/4, com a proposta de um texto alternativo sobre o mecanismo financeiro. Trata-se de uma abordagem conceitual, e não de negociação textual em si, com foco em cinco questões fundamentais: a escolha das atividades que receberiam assistência técnica e financeira; quando esta deveria ser fornecida; como seria concedida; quais Estados se responsabilizariam por fazê-lo e, por fim, os países que a receberiam. Esse trabalho foi elaborado com o intuito de proporcionar uma base para as negociações (UNEP, 2012h).

No decorrer das discussões específicas sobre o mecanismo financeiro, os delegados discutiram se ele deveria ser autônomo ou dependente de arranjos institucionais existentes. O GRULAC introduziu uma proposta que solicitava um mecanismo financeiro autônomo, adequado e capaz de fornecer financiamento previsível, estável e oportuno para os países em desenvolvimento, o qual também deveria levar em consideração as características e situações desses países. O Grupo da Ásia e Pacífico afirmou que o instrumento do mercúrio precisa ser eficaz, viável, flexível e implementável, apresentando tanto medidas obrigatórias quanto voluntárias. Demonstrou apoio para a constituição de um mecanismo financeiro autônomo nos modelos do Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal (MLF) (UNEP, 2012h).

O Grupo Árabe afirmou que os países em desenvolvimento e economias em transição necessitam de um mecanismo financeiro específico para assegurar o financiamento oportuno e previsível das atividades ao abrigo do instrumento. O Grupo Africano, a China, a Jamaica, as Filipinas, a Jordânia e o Grupo de Trabalho ZMWG também apoiaram um fundo específico autônomo. Em contrapartida, o Japão se opôs a um mecanismo independente. Os EUA, a UE, a Noruega e alguns outros países desenvolvidos favoreceram o uso do mecanismo GEF, enquanto outros preferiram a referência a um mecanismo já existente (UNEP, 2012h).

Relativamente às contribuições financeiras para a composição de um fundo ou mecanismo destinado a auxiliar a implementação do instrumento referente ao mercúrio, o Japão e outros membros de países desenvolvidos defenderam que todos os Estados-parte deveriam ser contribuintes, enquanto a Jamaica, o Nepal, e outros países em

desenvolvimento ressaltaram que os SIDS e os LDCs não estariam em condições de contribuir para a constituição de tal instrumento. Os EUA salientaram a necessidade de inclusão de contribuições voluntárias provenientes dos Estados-parte, de empresas e indústrias no possível mecanismo financeiro.

Ainda no âmbito da formação do fundo, a Jordânia e o Grupo Ásia e Pacífico destacaram a importância da mobilização de contribuições do setor privado para a arrecadação de recursos a fim de se criarem soluções para a contaminação global do mercúrio. Os Grupos Ásia-Pacífico e Africano também solicitaram que os recursos se encontrassem disponíveis antes da entrada em vigor da Convenção; desse modo, as atividades iniciais poderiam ser postas em prática pelos países em desenvolvimento com vistas a facilitar a ratificação e acelerar a sua aplicação. Os EUA e a Suíça se opuseram ao condicionamento de fundos para implementação das obrigações pelos países. O Grupo de Trabalho ZMWG solicitou o envolvimento do setor privado nas contribuições ao mecanismo financeiro, requerendo também a inclusão do princípio do poluidor-pagador e o de responsabilidade ampliada do produtor. Diversos delegados sustentaram que a prestação de assistência técnica e financeira eficaz para os países em desenvolvimento e economias em transição possui um papel fundamental na implementação efetiva do instrumento do mercúrio (UNEP, 2012h).

Na sequência dos trabalhos do grupo de contato, apresentou-se uma versão revisada dos artigos 15º e 16º sobre mecanismo financeiro e assistência técnica e financeira no documento UNEP(DTIE) /Hg/INC.4/CRP.24. Trata-se de um texto complexo – ainda com diversos colchetes referentes a aspectos a serem acordados –, no qual consta proposta de elaboração de artigo específico versando sobre a transferência de tecnologia, considerada uma sugestão inicial do Irã. Esse documento é composto também por um texto referente à elaboração de um mecanismo financeiro para o instrumento legalmente vinculante do mercúrio, bem como sobre as fontes de recursos financeiros, salientando a importância desses recursos para a implementação das obrigações legais ao abrigo da Convenção (UNEP, 2012h).

A proposta do artigo também aborda outros elementos: as contribuições para o mecanismo financeiro, com texto entre colchetes a ser referenciado sobre as contribuições por parte dos países em desenvolvimento; uma passagem sobre a função do mecanismo, com a disponibilização de fundos relacionado aos custos incrementais de atividades que permitam o cumprimento das obrigações e também aos custos acordados para a implementação de

determinadas obrigações legais. Apresenta, no mais, opções para a estrutura do mecanismo no concernente à Convenção, como, por exemplo, a criação de um fundo independente sob a autoridade ou não da COP, a ser confiado ao GEF ou a uma ou mais entidades existentes (UNEP, 2012h).

Diversos delegados mencionaram os princípios que deveriam guiar o desenvolvimento de um mecanismo financeiro para o instrumento sobre o mercúrio. Nessa perspectiva, o direcionamento foi no sentido de que o mecanismo financeiro deve, entre outras coisas, estar sob a autoridade direta da COP; operar de forma consistente com os objetivos e princípios do instrumento mercúrio; prever um financiamento suficiente, novo, adicional, previsível, sustentável, eficaz, realista e de longo prazo; fornecer financiamento robusto; incidir no cumprimento das obrigações no âmbito do instrumento, incluindo os delineados em planos nacionais de implementação, auxiliando de maneira eficaz o alcance dos objetivos do instrumento; funcionar de modo transparente; assegurar uma representação equitativa na tomada de decisões; mobilizar recursos de diversas fontes, incluindo o setor privado; fornecer fundos em tempo hábil; operar de forma eficiente e econômica; apoiar a difusão das melhores técnicas e as melhores práticas ambientais disponíveis (BAT/BEP); buscar a sinergia com mecanismos de financiamento no regime internacional de substâncias e resíduos químicos, e, por fim, refletir os princípios delineados na decisão do Conselho de Administração do UNEP 25/5, acolhendo os pontos relevantes do documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (UNEP, 2012h).

As negociações desse acordo multilateral ambiental certamente não são as primeiras – e nem as últimas – em que as questões de assistência técnica e financeira, assim como as de conformidade das obrigações, assumiram fundamental importância, apresentando-se como peças-chave para a elaboração do instrumento. Conforme observamos, evidenciou-se que os negociadores procuraram evitar os desafios encontrados quando das tratativas de tais temáticas no âmbito das Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo BRS. A discussão nessa etapa do tratado foi claramente influenciada pela jurisprudência estabelecida em outros acordos multilaterais ambientais, principalmente no âmbito do regime internacional de substâncias e resíduos químicos (UNEP, 2012h).

Durante a quarta sessão, não houve surpresas no tocante à discordância entre países doadores e países receptores de ajuda e cooperação internacional, envolvendo sobretudo os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. A divisão técnica que se estabeleceu concernia sobre o estabelecimento de um mecanismo financeiro autônomo sob a autoridade

direta da COP, conforme o modelo do Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio de um lado e, de outro, um arranjo elaborado com a utilização do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). Ainda assim, o grupo de contato para a assistência técnica e financeira foi capaz de iniciar a construção de um trabalho com base na abordagem conceitual elaborada no período de interseção e durante a quarta sessão (UNEP, 2012h).

O escopo dessa tratativa se configura como baliza de uma escala fundamentada na assistência financeira e na transferência de tecnologia, assim como na preocupação com os aspectos ecológicos e no calendário que prevê as medidas de controle acordadas. Nesse contexto, a transferência de tecnologia foi o foco de intensas discussões, incluindo questões sobre a propriedade intelectual e o papel dos setores público e privado no desenvolvimento de novas tecnologias, de forma a torná-las acessíveis a outros países (UNEP, 2012h).

As interconexões de temas essenciais para a implementação e cumprimento, para a assistência financeira e técnica, e também para as medidas de controle significam que o progresso nos acordos a respeito de toda temática depende do avanço em outros pontos fundamentais. Desse modo, os delegados presentes na sessão invocaram repetidamente que “nada está acordado até que tudo esteja acordado”. Nesse encontro, diversos pontos a serem discutidos se encontravam paralizados, sem qualquer avanço em virtude da indecisão em algumas áreas relacionadas às negociações, o que impediu a convergência de pontos de vista em aspectos cruciais para a finalização do instrumento referente ao mercúrio.

O argumento predominante nessa sessão seguiu na direção de considerar que o mecanismo financeiro exerceu de fato um papel divisionista, principalmente como resultado da posição assumida pelos países em desenvolvimento de que a sua concordância com as obrigações relativas às medidas de controle estão necessariamente condicionadas ao cumprimento, por parte dos países desenvolvidos, das obrigações relativas à prestação de assistência técnica e financeira, bem como a transferência de tecnologias no âmbito da convenção.

6.4.5 5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação, de 13 a 19 de janeiro de 2013 - Genebra, Suíça

A questão do mecanismo financeiro no quinto encontro foi abordada por intermédio de um único documento, o UNEP(DTIE)/Hg/INC.5/3, versando sobre o projeto de texto de

um instrumento juridicamente vinculativo global para a problemática do mercúrio. Nesse documento, consta seção específica dedicada aos aspectos de ordem financeira do tratado (UNEP, 2013e).

Durante a sessão de abertura, diversos representantes regionais mencionaram ideias relacionadas ao mecanismo financeiro do futuro instrumento legalmente vinculante sobre o mercúrio. O México, em nome do GRULAC, informou que os países da sua região estavam determinados a finalizar as negociações sobre o instrumento ao longo dessa quinta sessão, destacando também a forma como o mecanismo financeiro é realmente crucial para o sucesso do instrumento. Além do mais, expôs argumento a favor da criação de um fundo independente semelhante ao MLF, o qual deveria ser capaz de gerar financiamento adequado, sustentável e previsível para as necessidades dos países em desenvolvimento. O financiamento de atividades é importante para se viabilizar o desenvolvimento de ações específicas para o fortalecimento das capacidades nacionais na direção de se cumprirem as obrigações do instrumento, permitindo uma flexibilidade suficiente que leve em consideração o contexto específico de cada país (UNEP, 2013e).

A Nigéria, em nome do Grupo Africano, afirmou que o instrumento para o mercúrio deve ser ambicioso, equilibrado, realista e exequível, levando em conta uma série de fatores diversos, inclusive a necessidade de garantir que os Estados-partes disponham dos meios para cumprir com as suas obrigações. Considerou como indispensável, também, a busca por meios de neutralizar as desigualdades econômicas entre os países, para que o mundo consiga por fim conceber uma resposta efetiva ao problema da contaminação global do mercúrio. Mencionou-se ainda a necessidade de um arranjo financeiro interino de modo a garantir recursos para ações imediatas até a entrada em vigor da convenção, possibilitando aos países em desenvolvimento um avanço rápido na formulação de seus planos nacionais a fim de se tornar viável a implementação do instrumento(UNEP, 2013e).

O Grupo Ásia-Pacífico solicitou que se conferisse prioridade, na negociação, às questões relativas ao mecanismo financeiro, ao mecanismo de cumprimento e implementação e aos planos nacionais. Requereu que fossem levadas em conta as necessidades especiais dos SIDS e LDCs. O Grupo Árabe ressaltou a importância dos princípios da Declaração do Rio durante as negociações, destacando no mais que o futuro instrumento referente ao mercúrio deve ser ambicioso e equilibrado, composto por um mecanismo financeiro e de disposições de capacitação e assistência técnica a fim de atender as demandas dos países em desenvolvimento (UNEP, 2013e).

Os delegados dos países desenvolvidos apontaram para a premência de um forte mecanismo financeiro destinado à implementação da Convenção. Nesse sentido, sustentaram que o GEF deveria ser escolhido como fundo financeiro para auxiliar os países na implementação do tratado, devendo permanecer aberto a contribuições significativas do setor privado (UNEP, 2013e).

O Japão mencionou que as questões relativas à assistência técnica e financeira representaram o maior desafio nessa sessão de negociação, acrescentando que todos os participantes teriam de se empenhar na busca de uma solução positiva para esse aspecto. A Índia observou que as obrigações de cumprimento obrigatórias precisam ser acompanhadas de um apoio financeiro significativo e transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento (UNEP, 2013e).

Na ocasião, observamos a ocorrência de um desacordo a respeito de vários aspectos básicos relacionados ao mecanismo financeiro do futuro instrumento para o mercúrio. Diversos delegados argumentaram que todos os artigos que o compõem devem ser acordados simultaneamente, não sendo aceitável estabelecer disposições de cumprimento sem antes se chegar a um acordo definitivo sobre os artigos versando sobre os recursos financeiros, a assistência técnica e a transferência de tecnologia. As medidas de cumprimento obrigatórias, assim, seriam estabelecidas juntamente com as disposições financeiras prescritas, de forma a assegurar aos países em desenvolvimento os recursos necessários para implementar o instrumento. Na ausência dessas disposições, no âmbito da determinação de um mecanismo financeiro, os países em desenvolvimento não poderiam acordar em permanecerem vinculados a disposições obrigatórias relacionadas à tratativa do mercúrio (UNEP, 2013e).

Diversos delegados de países desenvolvidos expressaram o seu desacordo com essas posições, sustentando que o cumprimento de um Estado-parte com as obrigações no contexto do instrumento do mercúrio não deve estar diretamente associado à prestação de assistência financeira. Houve divergência também quanto à determinação de que apenas os países desenvolvidos poderiam fornecer assistência técnica e financeira, sob o argumento de que todos os países possuem um papel a desempenhar dentro de seus limites e circunstâncias próprias. Desse modo, a assistência poderia ser proveniente de maneira distinta, conforme as suas diferentes fontes, tais como: do Programa Global do Mercúrio do PNUMA, do Banco Mundial, dos acordos de financiamento bilaterais, da cooperação Sul-Sul e outras, possibilitando-se, assim, a participação da indústria (UNEP, 2013e).

Representantes dos países desenvolvidos defenderam que uma entidade existente seria a mais efetiva para atuar como mecanismo financeiro, sob o argumento de que ela poderia operacionalizar as demandas de imediato, no momento em que a Convenção entrasse em vigor, evitando os custos adicionais inerentes à instituição de uma nova entidade. Esses delegados reafirmaram sua posição de que o GEF seria a entidade mais adequada para atuar como mecanismo financeiro. Essa escolha está pautada nas seguintes vantagens: o histórico das atividades do GEF desde 1995; o trabalho do GEF relacionado ao mercúrio; a sustentabilidade do GEF como mecanismo, com um regime estabelecido de reposição de fundos financeiros; a sua sinergia com outras convenções reguladoras de substâncias químicas; o fato de possuir uma estrutura de governança experiente e atuante; a circunstância de aceitar, por meio de seu Conselho Diretivo, a plena orientação da COP (UNEP, 2013e).

Muitos delegados dos países em desenvolvimento mencionaram sua experiência na utilização dos recursos do GEF, mas confirmaram que o mecanismo era de fato complexo, burocrático e de difícil acesso, o que dificultava a eficiência da implementação de acordos multilaterais ambientais. Afirmaram também que o GEF não tem o setor químico como uma prioridade no desenvolvimento de suas ações, conforme se verifica pela divisão de recursos financeiros de acordo com a área focal de trabalho do GEF. Nesse sentido, foi solicitado que o Comitê levasse em consideração o ponto de vista dos países que já se beneficiaram dos financiamentos do GEF, apesar deste se encontrar num processo de aperfeiçoamento contínuo de suas atividades e processos (UNEP, 2013e).

Os países desenvolvidos mantiveram o apoio ao GEF como mecanismo financeiro, em oposição a um fundo autônomo sobre autoridade direta da COP, opção de alguns países em desenvolvimento como o Brasil, as Ilhas Kiribati, as Filipinas, o Irã e o Grupo Africano. O Japão requereu que o artigo do mecanismo financeiro incluísse uma referência explícita à cooperação Sul-Sul entre países. A Colômbia e o Grupo de Trabalho ZMWG solicitaram que o setor privado fosse responsabilizado de modo a cumprir com parte na proposta final de doadores para o mecanismo financeiro do instrumento. Os EUA indicaram a reinsertão de um texto que já havia sido eliminado do acordo e que versava sobre o estabelecimento de uma base ampla de países doadores, e não somente das nações mais desenvolvidas. O Brasil comunicou, após consultas informais sobre o posicionamento dos países desenvolvidos e daqueles em desenvolvimento – o qual se encontrava polarizado –, que a alternativa não era de interesse dos países em desenvolvimento. O GRULAC, apoiado pela Suíça, pediu um mecanismo financeiro inclusivo, acessível e eficaz que permita a aplicação coerente dos

planos nacionais de implementação da convenção. A Suíça encorajou os delegados a se afastarem da perspectiva que opõe os países desenvolvidos àqueles em desenvolvimento, mencionando que o mecanismo financeiro é do interesse de todos que desejam um tratado eficaz e efetivo (UNEP, 2013e).

Por sua vez, a China pediu um mecanismo financeiro inovador e ressaltou a necessidade de se resolver a questão antes das considerações sobre o regime de cumprimento das obrigações no âmbito da Convenção. A Colômbia sugeriu a utilização dos mecanismos existentes como base, mencionando a necessidade de contar com recursos complementares do setor privado. A Suíça apontou a importância dos recursos financeiros, do fortalecimento de capacidades e do apoio técnico de modo a se alcançarem os objetivos da convenção. Destacou também a importância do GEF como um elemento essencial, mas não o único para o desenvolvimento do mecanismo financeiro da Convenção (UNEP, 2013e).

A Diretora-presidente do GEF mencionou a decisão que aprova a possibilidade de o GEF se tornar o mecanismo financeiro do futuro instrumento do mercúrio, e se comprometeu a assegurar recursos financeiros novos e adicionais para esse fim (UNEP, 2013e).

O Brasil e outros países em desenvolvimento apresentaram um documento não oficial, elaborado com uma linguagem alternativa, ao documento sobre o mecanismo financeiro, destacando: a atuação do GEF; um fundo independente adicional como uma medida de urgência; o papel das entidades nacionais para fortalecer o desenvolvimento de capacidades dos países para implementar a convenção; a participação do setor privado e, possivelmente, de outras entidades nas contribuições financeiras (UNEP, 2013e).

Diversos países desenvolvidos se opuseram às referências expostas pelos países em desenvolvimento sobre a criação de um fundo independente. Nesse sentido, recomendaram a utilização da estrutura, conhecimento e mandato do GEF para atuar como mecanismo financeiro do instrumento. A oposição dos países em desenvolvimento quanto à adoção do GEF se deve às dificuldades que enfrentam para o desenvolvimento dos procedimentos e a obtenção de fundos. Alguns países apontaram para a utilização de uma opção denominada de “GEF +”, referindo-se à possibilidade de participação de outras entidades em um mecanismo financeiro que pudesse atender às demandas dos países em desenvolvimento e simplificar os procedimentos de acesso aos fundos de financiamento para o desenvolvimento de projetos ambientais (UNEP, 2013e).

Inúmeros delegados defenderam que o mecanismo financeiro se mantivesse sob a autoridade direta da COP a fim de decidir sobre políticas e procedimentos globais de alocação dos recursos, assim como elaborar uma possível lista indicativa das categorias de atividades prioritárias e critérios para elegibilidade para o financiamento. Os países desenvolvidos propuseram que os países elegíveis devam apresentar índices mensuráveis de redução das emissões atmosféricas (UNEP, 2013e).

O Grupo de Contato sobre o Mecanismo Financeiro apresentou o trabalho que foi parte do pacote final dos compromissos aceitos para a aprovação da Convenção na madrugada do dia 19 de janeiro de 2013. Esse grupo se dedicou às questões do financiamento, da assistência técnica e transferência de tecnologia, assim como às disposições financeiras provisórias para o período interino desde a assinatura até a entrada em vigor do instrumento. O financiamento provisório abordou as possibilidades de apoio à atividades que possibilitem ações precoces e o estabelecimento de prioridades no contexto específico de cada país, visando a implementação da Convenção (UNEP, 2013e).

Na perspectiva do que apresentado até então, é possível afirmar que o acordo sobre o mecanismo financeiro reflete a experiência adquirida no âmbito do Fundo Multilateral de Implementação do Protocolo de Montreal Sobre as Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio e a partir das demais convenções internacionais de substâncias e resíduos químicos. A Convenção de Minamata confia ao Fundo Global do Meio Ambiente (GEF) a administração de recursos financeiros advindos dos países desenvolvidos para auxiliar a implementação da Convenção nos países em desenvolvimento.

Relativamente à atuação do GEF, o mecanismo financeiro da Convenção ainda prevê que essa assistência centralizada será complementada por um Programa Internacional Específico para apoiar a capacitação e assistência técnica dos países em desenvolvimento. Os termos desse programa não estavam definidos na ocasião, mas o entendimento corrente é que ele pode ser modelado a partir do exemplo das unidades nacionais de ozônio, como ocorreu com a implementação do Protocolo de Montreal. A Convenção de Minamata representou, assim, uma inovação comparativamente a outras convenções de substâncias e resíduos químicos, sendo que as futuras unidades nacionais de mercúrio poderão auxiliar e trazer cobenefícios ao incrementarem as capacidades nacionais de implementação do regime internacional de substâncias e resíduos químicos.

6.5 Elaboração final do Mecanismo Financeiro: Artigo 13º da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

O artigo 13º da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio versa sobre os recursos e mecanismo financeiros no âmbito da tratativa. Esse artigo insta os Estados-partes a fornecerem os recursos financeiros necessários para implementar as obrigações decorrentes da Convenção por meio de recursos nacionais e financiamentos internacionais, conforme o artigo 13.1. Por essa norma, fica determinado que, para além do mecanismo financeiro, os Estados-parte devem encontrar formas de apoiar as atividades da Convenção, incluindo os orçamentos nacionais – embora não se limitem a eles – e os custos incorridos do setor privado a fim de cumprir com as suas obrigações ao abrigo desse acordo (CMM, 2013).

A Convenção reconhece que a ajuda financeira aos países em desenvolvimento será fundamental para ampliar a eficácia da implementação da Convenção, conforme o artigo 13.2 (CMM, 2013). Desse modo, se não houver ajuda financeira internacional, a eficácia do tratado poderá ser comprometida, com alguns países encontrando dificuldades na execução de suas atividades nacionais.

O artigo menciona ainda a necessidade de disponibilização de fontes multilaterais, regionais e bilaterais de assistência técnica e financeira, bem como de capacitação e transferência de tecnologia, destinadas a incrementarem e aperfeiçoarem as atividades relacionadas ao controle do uso do mercúrio em apoio aos países em desenvolvimento que são partes do acordo, no que diz respeito aos recursos financeiros, assistência técnica e transferência de tecnologia, conforme o artigo 13.3 (CMM, 2013). Esse parágrafo abre a possibilidade de contribuição financeira de outros doadores além do GEF. Nessa perspectiva, os países em desenvolvimento deverão investigar o eventual apoio financeiro proveniente de várias outras organizações de doadores e governos atuantes em áreas como o desenvolvimento sustentável ou a saúde pública. Há, também, a referência explícita às demandas específicas e circunstâncias especiais dos Estados-parte que se caracterizam como pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) ou Países Menos Desenvolvidos (LDCs), conforme o artigo 13.4 (CMM, 2013).

A Convenção também estabelece um mecanismo financeiro para o provisionamento de recursos financeiros adequados, previsíveis e oportunos. Esse mecanismo objetiva apoiar os Estados-parte em desenvolvimento e economias em transição na implementação de suas obrigações, conforme o artigo 13.5 (CMM, 2013).

A ajuda financeira prevista na Convenção é apresentada por meio de um mecanismo financeiro com dois componentes: o fundo fiduciário do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) e um Programa Internacional Específico para apoiar o fortalecimento das capacidades e da assistência técnica, conforme o artigo 13.6 (CMM, 2013).

Nesse sentido, prevê-se a instituição do Programa Internacional Específico, com elaboração de seu funcionamento e regras. Por enquanto, o conhecimento corrente é de que o Programa Internacional será operacionalizado a partir das orientações e prestações de contas estabelecidas pela COP. Durante a primeira reunião da COP, os Estados-parte devem indicar a sede do programa (CMM, 2013). Reconhece-se também que as atividades a serem financiadas sob o escopo do Programa Internacional Específico não serão apoiadas pelo o Fundo Fiduciário do GEF, com o intuito de evitar todo tipo de duplicação e proliferação de mecanismos financeiros (UNEA, 2014).

O fundo fiduciário do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) é um dos diversos patrimônios administrados pelo GEF. Ele aporta recursos novos, previsíveis, adequados e oportunos para custear as atividades de apoio no que concerne a implementação da convenção, conforme o artigo 13.7 (CMM, 2013). Esse fundo deve ser operado sobre as orientações técnicas e políticas da COP, com a definição de estratégias gerais, políticas, programas prioritários, elegibilidade de acesso e utilização de fundos, como também a elaboração de uma lista indicativa de categorias de atividades elegíveis ao apoio do fundo fiduciário.

O artigo 13.8 determina que o Fundo Fiduciário do Fundo Global para o Meio Ambiente deverá levar em conta o potencial de redução de mercúrio nas atividades propostas no tocante aos custos para se proverem os recursos necessários. (CMM, 2013). Ou seja, as atividades com maior impacto positivo terão prioridade para o financiamento por parte do GEF.

Os parâmetros de funcionamento do Programa Internacional Específico para assegurar o fortalecimento das capacidades e da assistência técnica serão determinados durante a primeira reunião da COP. De antemão, sabe-se, no entanto, que esse programa será operado sob a orientação da COP, e a ela prestará contas. Os Estados-parte deverão decidir, também, nesse primeiro encontro a ser realizado, sobre a instituição que sediará o programa, a qual deve ser uma entidade existente. Na oportunidade, serão fornecidas as orientações para a referida instituição, incluindo a duração do programa. Para apoiar o Programa

Internacional Específico, todos os Estados-parte, assim como os outros interessados, serão chamados para apresentarem suas contribuições para os recursos financeiros em caráter voluntário, conforme o artigo 13.9 (CMM, 2013).

O artigo 13.10 prevê que, na primeira reunião da COP, sejam validados os arranjos financeiros e as entidades que abarquem o mecanismo financeiro. Contudo, o artigo 13.11 menciona que, na terceira reunião da COP, em uma base que deverá se manter regular daí por diante, seja estabelecido que: a COP realizará avaliação sobre o estado do financiamento e as suas orientações sobre a assistência financeira prestada às entidades, sendo a ela confiada a operacionalização do mecanismo financeiro, bem como a eficácia de tais entidades, incluindo a capacidade para responder às necessidades dos países em desenvolvimento e economias em transição de implementar a Convenção. Com base nessa avaliação regular, a COP tomará as medidas adequadas para garantir uma maior eficácia do mecanismo financeiro (CMM, 2013).

Os Estados-parte são convidados a contribuir com o mecanismo financeiro da Convenção de acordo com suas capacidades financeiras. Outro aspecto a ressaltar é a consideração de que o mecanismo financeiro deverá estimular outras fontes de financiamento, inclusive aquelas provenientes do setor privado, com o fim de apoiar suas atividades, conforme o artigo 13.12 (CMM, 2013).

6.6 As negociações posteriores à Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

As negociações que ocorreram após a adoção da CMM foram no sentido de verificar como se implementaria o mecanismo financeiro aprovado. A solução acordada apontou para a constituição de um mecanismo híbrido, composto pelo Fundo Fiduciário do Fundo Global para o Meio Ambiente (artigo 13.6.a) e por um Programa Internacional Específico para apoio e assistência técnica (artigo 13.6.b).

6.6.1 Conferência Diplomática de Plenipotenciários, de 9 ao 11 de outubro de 2013 - Minamata, Japão

Durante a reunião preparatória da Conferência de Plenipotenciários, os governos negociaram as quatro resoluções sobre elementos da Ata Final da Conferência a ser adotada no ato de assinatura da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, incluindo os seguintes

temas: o estabelecimento das providências necessárias no período interino de transição entre a assinatura e a entrada em vigor do instrumento; as decisões concernentes aos acordos financeiros; a exposição de temas relacionados a outros organismos internacionais; o tributo ao Governo do Japão (UNEP, 2013h).

Nessa etapa, as negociações para a resolução dos acordos financeiros visaram a implementação do mecanismo financeiro. Observamos a manifestação de alguns delegados sobre esse processo específico. A Jamaica fez uma comunicação sobre as consultas informais das modalidades financeiras intermediárias que poderão ser acessadas pelos países até a entrada em vigor da Convenção. Prevê-se que o texto da resolução deverá incluir a urgência do GEF em abordar a sua contribuição para o mecanismo financeiro da Convenção de Minamata. A Jamaica também solicitou ao Comitê o desenvolvimento de uma proposta para a instituição que irá acolher o Programa Internacional Específico para apoiar a capacitação e assistência técnica, o qual, juntamente com o Fundo Fiduciário do GEF, constituirá o mecanismo financeiro para a Convenção (UNEP, 2013h).

A Suíça pediu a inclusão de uma referência às Convenções de Substâncias e Resíduos Químicos de Basileia, Roterdã e Estocolmo BRS. O Irã destacou que a experiência proveniente das demais convenções a respeito de substâncias e resíduos químicos fosse levada em consideração no tocante às atividades decorrentes da Convenção de Minamata. A UE sugeriu a adição de dois parágrafos para a resolução, visando contemplar os resultados obtidos com o desenvolvimento dos termos de referência para um programa especial de apoio ao fortalecimento institucional em âmbito nacional para a implementação das Convenções de BRS, a futura Convenção de Minamata e a Abordagem Internacional Estratégica para a Gestão de Substâncias Químicas (SAICM), cujo conteúdo se encontra no documento UNEP(DTIE)/Hg/CONF/PM/INF/4 (UNEP, 2013) (UNEP, 2013h).

A Resolução Final da Conferência de Plenipotenciários (PNUMA(DTIE)/Hg/CONF/PM/4) observa que a Convenção de Minamata define um mecanismo financeiro para apoiar os Estados-parte em desenvolvimento e economias em transição no cumprimento das suas obrigações ao abrigo da Convenção. Conforme já destacado, esse mecanismo inclui o Fundo Fiduciário GEF e um Programa Internacional Específico para apoiar a capacitação e assistência técnica. A Conferência reconheceu as necessidades específicas e as circunstâncias especiais dos Estados-parte caracterizados como SIDs e LDCs, convidando o Conselho Diretivo do GEF a incluir a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio nas suas áreas de financiamento do Fundo Fiduciário (UNEP, 2013h).

6.6.2 6ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação de preparação do instrumento legalmente vinculante sobre mercúrio (INC 6), de 3 a 7 de novembro de 2014 - Bangcoc, Tailândia

A discussão sobre mecanismo financeiro nessa última sessão ocorreu por intermédio de quatro documentos relacionados sobretudo às etapas necessárias para a operacionalização de um mecanismo financeiro a ser aplicado na entrada em vigor da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio.

O documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.6/20 expôs as considerações iniciais de operação do mecanismo financeiro, em particular as relacionadas ao Programa Internacional Específico para apoiar o reforço das capacidades e de assistência técnica. O documento UNEP(DTIE) /Hg/INC.6/21 discorreu sobre os elementos propostos para o projeto de orientação preliminar de estratégias, políticas, programas prioritários globais e qualificação para o acesso e a utilização dos recursos financeiros, com composição de lista indicativa das categorias de atividades a serem financiadas pelo Fundo Fiduciário do GEF. O UNEP(DTIE) /Hg/INC.6/23 abordou os progressos no desenvolvimento de um memorando de entendimento entre a Conferência das Partes da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio e o Conselho Diretivo do GEF. Por fim, o documento UNEP(DTIE) /Hg/INC.6/INF/8 trouxe exemplos de memorandos de entendimento entre o Conselho Diretivo do GEF e os órgãos dirigentes dos acordos multilaterais ambientais (MEAs) (UNEP, 2014c).

As discussões pertinentes aos recursos financeiros ocorreram no sentido de que muitos países em desenvolvimento afirmaram que haviam tomado medidas a fim de ratificar a Convenção, tornando-se, dessa forma, elegíveis ao financiamento previsto no GEF. A China ressaltou a importância de assegurar as responsabilidades do GEF quanto à disponibilização dos recursos financeiros necessários à implementação da CMM por parte dos países em desenvolvimento. De sua parte, a Índia salientou a necessidade de uma relação estreita de trabalho entre o GEF e a COP da CMM (UNEP, 2014c).

Os delegados dos países desenvolvidos apoiaram as atividades do GEF destinadas ao desenvolvimento de avaliação preliminar do mercúrio e do plano de ação da mineração de ouro artesanal e em pequena escala (ASGM). Reafirmaram também a importância de não haver duplicação das atividades apoiadas pelo Fundo Fiduciário do GEF e pelo Programa Internacional Específico para apoio e assistência técnica (UNEP, 2014c).

Durante essa sessão, constituiu-se um grupo de contato sobre financiamento com o objetivo de examinar os seguintes elementos: os critérios de elegibilidade para o financiamento do GEF; os elementos para a elaboração de um Memorando de Entendimento entre o COP e o Conselho Diretivo do GEF; as diretrizes do GEF para as atividades de avaliação inicial sobre a problemática do mercúrio. O Grupo elaborou os princípios gerais, sob a recomendação de um acesso flexível aos recursos do GEF para apoiar medidas que visem a ratificação dos países. Decidiu também a respeito da proposta de convocar um Grupo de Trabalho *Ad hoc* de Peritos em Questões Financeiras para trabalhar durante o período interssessional, com a responsabilidade de elaborar uma proposta para a instituição de acolhimento do programa, assim como dispor as orientações sobre a operação e a duração para ser adotado na COP1 (UNEP, 2014c).

Os países em desenvolvimento recomendaram que o Programa Internacional Específico deve se configurar como instituição autônoma. Sugeriram que o Secretariado elaborasse um roteiro para auxiliar a sua criação, incluindo: uma descrição da estrutura de governança; estratégia de mobilização de recursos; opções para a escolha de uma instituição de acolhimento do Programa (UNEP, 2014c).

Os países participantes indicaram como prioridade do GEF os projetos de financiamento nas seguintes áreas de atividades: aplicação das obrigações; atividades que permitam a rápida implementação; ações que objetivem a redução das emissões e liberações de mercúrio (UNEP, 2014c).

Diversos delegados se posicionaram no sentido da distinção entre o Programa Especial e o Programa Internacional Específico, afirmando se tratar de dois mecanismos separados e distintos que devem fornecer recursos adequados adicionais, conforme previsto no âmbito de outras convenções referentes a substâncias e resíduos químicos, bem como assistência técnica, a fim de que os países em desenvolvimento possam implementar adequadamente a Convenção de Minamata. Destacaram também a necessidade da distinção clara entre o Programa Internacional Específico (SIP), o Programa Especial e o Fundo Fiduciário do GEF, com o intuito de se evitar a duplicação de contribuições para as mesmas atividades (UNEP, 2014c).

O secretariado do GEF apresentou um relatório detalhado das atividades realizadas pelo GEF no âmbito da Convenção de Minamata durante o período interino, desde de sua adoção (UNEP(DTIE)/Hg/INC.6/INF/6). No mais, forneceu esclarecimentos a respeito de

uma série de questões relacionadas com o GEF e que haviam sido levantadas no Grupo de Contato. Vale ressaltar que o Conselho Diretivo do GEF havia adotado as orientações iniciais relativamente às atividades de capacitação no âmbito da Convenção de Minamata (GEF/C.45/Inf.05). Embora as orientações tenham sido usadas pelo GEF desde a sua adoção, seguindo dessa forma ao longo do sexto período de reposição do GEF 6 – de julho 2014 a junho de 2018 –, essas indicações poderiam ser revistas em resposta às decisões do Comitê (INC) ou da COP (UNEP, 2014c).

No que diz respeito à sexta reposição do GEF, houve a atribuição de USD 555 milhões à área focal de substâncias e resíduos químicos, incluindo USD 141 milhões para apoiar a Convenção de Minamata (UNEP, 2014c).

6.7 Conclusão: aspectos da constituição do mecanismo financeiro na Convenção de Minamata

Sem sombra de dúvida, as discussões em torno da escolha do mecanismo financeiro no contexto da Convenção de Minamata se constituíram como o dilema principal das negociações, com a presença de duas posições polarizadas quanto ao tipo de instrumento e à categoria dos países. As negociações do mercúrio resultaram no estabelecimento de um mecanismo híbrido de financiamento que representa claramente a divisão, de um lado, entre os países desenvolvidos, que preferiam o fundo GEF, e, de outro, os países em desenvolvimento, os quais buscavam a instituição de um fundo autônomo, nos modelos do MLF. Assim se observa a seguir, no mapa de preferências sobre as opções de mecanismo financeiro, figura 17 (p. 278). O resultado obtido consta do artigo 13º da Convenção, que estabelece tanto o fundo fiduciário do GEF quanto o Programa Internacional Específico para Apoio e Assistência Técnica como mecanismo financeiro da Convenção de Minamata.

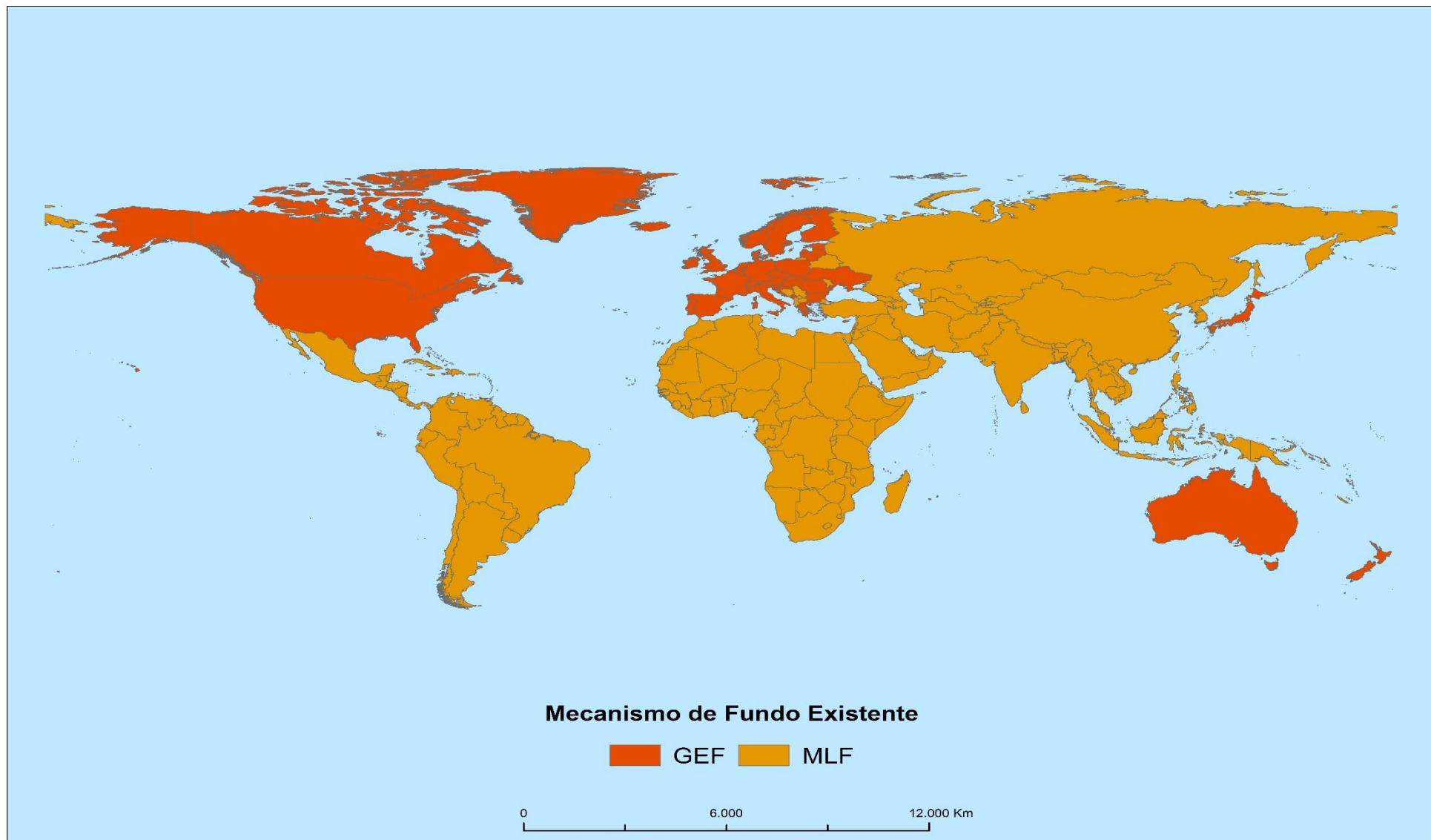


Figura 17 - Esquema sobre preferências regionais e/ou nacionais relacionadas com o mecanismo financeiro

O financiamento se configura como elemento crucial de um regime eficaz e eficiente de regulação do mercúrio. Desse modo, também o mecanismo financeiro deverá ser eficaz, eficiente e previsível, com justa repartição dos encargos e do apoio direcionado aos países em desenvolvimento. Apesar de o financiamento não ser o objetivo do instrumento, ele se apresenta como ferramenta necessária para assegurar a implementação da Convenção, devendo, então, ser construída por todos os países partícipes, sejam eles doadores ou receptores, com vistas ao cumprimento das regras estabelecidas no tratado. A figura 18 (p. 281) se refere ao resumo da forma como ocorreu o processo negocial.

O mecanismo financeiro é a garantia também de uma maior efetividade das ações planejadas, que objetivam reduzir e controlar as emissões e liberações de mercúrio e seus compostos a fim de proteger a saúde humana e o meio ambiente. Apesar dessa ser a finalidade explícita de acordos dessa natureza, o Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos acabou, no entanto, por se tornar refém da questão financeira. Tanto que não é demasiado afirmar como diversas das convenções relativas à questão pouco avançaram quanto à sua implementação, devido principalmente à insuficiência de recursos provenientes da cooperação internacional. As negociações em torno do mecanismo financeiro, como discutido ao longo deste capítulo, por muitas vezes bloquearam ou retardaram as negociações técnicas, pois muitos países demonstraram receio em assumir compromissos sem as condições financeiras adequadas para realizá-los.

O mecanismo financeiro se encontra em processo de implementação, com vistas a atuar como suporte para que os países possam cumprir com suas obrigações no âmbito do tratado. O GEF tem se preparado institucionalmente para a inclusão da temática em suas linhas de trabalho e em arranjos de memorando de entendimento entre a COP e seu Conselho Diretor. Por outro lado, as negociações prosseguem, a fim de se estabelecer o funcionamento do Programa Internacional Específico. Este último, como se sabe, é aguardado com grande expectativa por parte dos países em desenvolvimento, muitos dos quais acreditam que ele servirá de importante apoio para a implementação da Convenção. O Programa Internacional Específico (SPI) foi uma espécie de concessão feita pelos países desenvolvidos em função das posições negociais, figurando como uma espécie de prêmio de consolação para os países em desenvolvimento.

Destacamos, por fim, que o mecanismo financeiro envolve questões cruciais para muitos dos países em desenvolvimento, caracterizando-se, para diversos deles, como a única fonte de recursos para o cumprimento de suas obrigações, e se apresentando como propulsor para a regulamentação e execução das medidas relacionadas às substâncias e resíduos químicos nas esferas ambientais nacionais.

Tese de disputa econômica na negociação

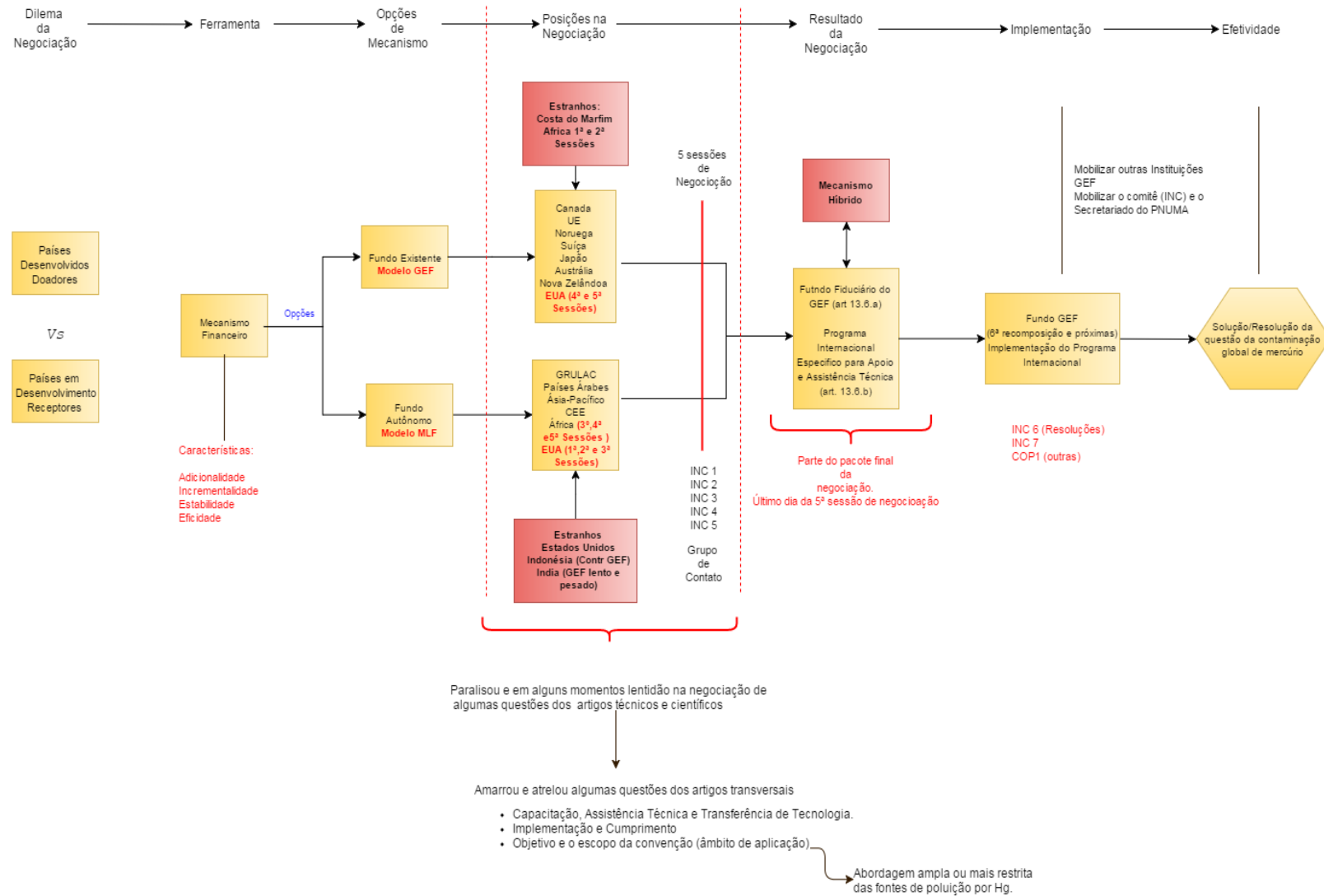


Figura 18 - Esquema sobre as negociações do mecanismo financeiro da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

Considerações finais

A Convenção de Minamata sobre o mercúrio é o primeiro novo acordo multilateral ambiental em mais de uma década. Observou-se o consenso de que sua rápida negociação se apresenta como característica importante do potencial político e negociador do multilateralismo internacional em relação às questões que afetam a saúde humana e o meio ambiente, exigindo, desse modo, ações em âmbito global. O tratado é inovador, com uma natureza dinâmica em todo seu escopo e estrutura, pois aborda uma substância química ao longo do seu ciclo de vida completo. O texto acordado prevê um quadro institucional que permite o aumento das obrigações ao longo do tempo, dependendo das necessidades identificadas e dos avanços alcançados.

A CMM representa um desenvolvimento notável para a cooperação internacional ambiental, e é considerada um marco na área de segurança química, saúde e meio ambiente. Estabelece um novo desafio global – a redução das emissões e liberações de mercúrio –, com disposições em esfera mundial que eram impensáveis até recentemente, como a eliminação gradual do uso de amálgama dentário. A Convenção traz ainda implicações multifacetadas para vários setores econômicos fundamentais, como a saúde e cosméticos, construção, indústria pesada e eletrônica, num momento de crise internacional.

No entanto, o potencial da Convenção não será alcançado se os países em desenvolvimento e com economias em transição não tiverem acesso e disponibilidade aos recursos financeiros, capacitação, assistência técnica e transferência de tecnologia por parte dos países doadores.

A proposta de análise a respeito de como ocorre a distribuição de recursos para a implementação das obrigações estabelecidas, debruçando-se sobre o papel dos países doadores no contexto da CMM, foi um dos objetivos alcançado. Realizamos um exame aprofundado das negociações em torno do estabelecimento do mecanismo financeiro. Nas diversas sessões agendadas para esse fim, observamos que os países desenvolvidos apresentavam a nítida preferência pela adoção de um fundo já existente, como o GEF, e os países em desenvolvimento eram favoráveis a um mecanismo autônomo, nos modelos do MLF. No acordo final, decidiu-se que a distribuição futura dos recursos da Convenção seria proveniente de duas fontes, quais sejam, o GEF e o Programa Internacional Específico para Apoio e Assistência Técnica, numa configuração denominada híbrida. Não há, até o

momento, conhecimento a respeito da eficiência do mecanismo ou da quantidade de recursos a serem disponibilizados para a cooperação internacional em matéria de mercúrio, mas já se sabe ao menos como será distribuída a cooperação internacional por parte dos países doadores.

Os objetivos específicos também foram alcançados em sua plenitude. Quanto ao primeiro deles – analisar a formação de blocos de países doadores e recebedores de auxílio financeiro para a implementação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio –, o capítulo 6 se destinou a apresentar as correlações existentes e a formação dos blocos entre as partes. Os países doadores manifestaram uma preferência contrária à dos receptores; contudo, no pacote final das negociações, o que se presenciou foi o compromisso entre ambos os blocos na direção de um mecanismo financeiro híbrido, com duas frentes de ações, como apontado acima: o GEF e o Programa Internacional Específico.

No tocante ao segundo objetivo específico – exame de como se dá a formação de consenso entre os países doadores e recebedores de apoio financeiro nas negociações de Convenções Internacionais –, testemunhamos casos dissonantes que nos mostram claramente como acontece o consenso. O primeiro exemplo foi o dos EUA, com uma posição inicial, nas três primeiras sessões (INC-1, INC-2 e INC-3), no sentido de apoiar a constituição de um fundo autônomo; no desenrolar das negociações, a postura norte-americana mudou, optando-se pelo GEF nas duas últimas sessões (INC-4 e INC-5). Evidenciou-se, dessa forma, que os EUA, como potência hegemônica, utiliza-se do *soft power* para estabelecer suas prioridades quanto ao mecanismo financeiro. A segunda situação foi observada com a África, que, nas duas primeiras sessões (INC-1 e INC-2), favoreceu o GEF como uma possibilidade de mecanismo financeiro a ser adotado, mas com algumas condições. O terceiro exemplo foi o da Costa do Marfim, que pediu a palavra para apoiar claramente o GEF, numa posição que, no decorrer das negociações, acabou por se diluir no entendimento do Grupo Africano, o qual, *a posteriori*, apoiou um fundo autônomo no modelo do MLF. O quarto exemplo foi a posição realmente extrema da Indonésia e Índia, que não apoiavam o GEF como mecanismo financeiro para o mercúrio, configurando-se como dois posicionamentos contrários a uma das propostas em pauta.

O terceiro objetivo específico se refere à identificação das prioridades dos negociadores e da observação da distribuição internacional dos pontos-chave da negociação, no sentido de se ressaltar a importância da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio. Esse objetivo foi alcançado ao longo dos capítulos da tese. O capítulo 2, dedicado aos demais

mecanismos que complementam a governança internacional de substâncias e resíduos químicos, complementa o contexto em que se insere a Convenção de Minamata. Ainda nessa parte, há referência à dúvida inicial entre duas alternativas, quais sejam, a criação de uma convenção nova no âmbito do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos ou o estabelecimento de um regime à parte. O capítulo 3 apresentou o mercúrio em suas características próprias, toxicologia e usos, demonstrando, a partir de uma base científica sólida, que a substância é, de fato, relevante em esfera global. O período de pré-negociação da CMM foi marcado por um processo de levantamento de informações e posições sobre a problemática do mercúrio, caracterizando-se como longo em comparação ao período negociador em si – inferior a quatro anos. O capítulo 4 expôs as prioridades dos negociadores e a distribuição internacional dos pontos-chave da negociação; observamos, nessa parte, como se organizaram as negociações, realizando, também, um levantamento das prioridades nacionais ou regionais que possibilitaram a contextualização da ordem de preferências e das posições quanto às temáticas abordadas. Trata-se de capítulo complexo, que abarca, ao longo do relato dos eventos ocorridos nas diversas rodadas, as posições dos Estados-parte relativamente aos temas discutidos. No capítulo 5, propôs-se evidenciar a importância da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, a qual compreende o ciclo de vida completo do elemento e apresenta as principais obrigações dos países a respeito da questão.

O pacote final de negociações buscou um comprometimento entre os países e os delegados a fim de permitir a aprovação do tratado, centrando-se na criação de um quadro institucional que irá moldar não apenas as obrigações de curto prazo, mas também o progresso a longo prazo da Convenção, a partir das lições provenientes dos outros tratados multilaterais ambientais. Essa proposta final continha um acordo sobre as regras de implementação e cumprimento, evitando, assim, a paralização no andamento das negociações, como observado em outros instrumentos justamente pela falta desse comprometimento.

Consideramos, desse modo, que a Convenção de Minamata poderá constituir-se como exemplo e modelo para futuros instrumentos versando sobre os metais pesados que são objeto de preocupação global, como o cádmio e o chumbo. Esses elementos têm presença recorrente nas decisões do CA/PNUMA, configurando-se como alvo de estudos mais recentes.

As hipóteses centrais no âmbito da CMM

Esta tese foi desenvolvida com o intuito de analisarmos inicialmente o processo negociador do mercúrio, caracterizado predominantemente pelo estabelecimento do mecanismo financeiro, pois estamos cada vez mais afetos a mudanças ambientais neste mundo globalizado. As hipóteses apresentadas são averiguadas por meio da base teórica.

Em relação às hipóteses centrais enumeradas inicialmente, podemos tecer os seguintes comentários: a primeira hipótese – pela qual as decisões nas negociações internacionais são tomadas de forma técnica nas Convenções Internacionais –, segundo o entendimento de Peter Haas sobre as comunidades epistêmicas e científicas, foi parcialmente comprovada. No tocante a determinados aspectos técnico-científicos, prevaleceram as questões técnico-científicas, como no tratamento de todo o ciclo de vida do produto – desde da mineração primária até os aspectos relativos à saúde. No entanto, no que diz respeito à determinação de quais produtos e processos se submeteriam ao escopo da Convenção, assim como a indicação das datas limites para a sua eliminação, houve a predominância de decisões políticas, algumas delas sob a pressão dos setores produtivos.

Quanto ao mecanismo financeiro, as comunidades epistêmicas forneceram pouca ou quase nenhuma base técnica – as decisões, assim, foram de cunho político, também sob pressões. Nesse sentido, observou-se até mesmo a criação de espaços para que o GEF comprovasse o trabalho que tem realizado com o mercúrio, pressionando os países contrários às suas intenções a se debruçarem sobre a temática, num contraponto com as ideias e críticas expostas pelos países em desenvolvimento.

O presente estudo visou comprovar que a abordagem de um tema amplo, complexo e global pode ser analisado por meio de teorias pertencentes ao âmbito da Ciência Política, com a identificação de posições e do estabelecimento de preferências. Objetivou-se, também, confirmar que a resolução sobre os aspectos financeiros do tratado – mecanismo e recursos – é uma das chaves para o sucesso de um instrumento dessa natureza e sua posterior implementação.

Quanto à segunda hipótese central, verifica-se que as decisões finais marcaram uma certa predominância da opção dos países hegemônicos pelo uso do *hard/soft power*, conforme a ótica de Josef Nye. No que diz respeito ao mecanismo financeiro em si, prevaleceu a posição dos países desenvolvidos, liderados pela EU e, *a posteriori*, pelos EUA, seguidos pelo Japão, Noruega, Canadá, Suíça, Austrália e Nova Zelândia. Houve um

elemento inesperado, porém, que não permite sustentar essa hipótese à risca: mesmo com o predomínio do entendimento dos Estados hegemônicos, os países em desenvolvimento conseguiram inserir um elemento ao mecanismo financeiro, o Programa Internacional Específico. Trata-se de uma novidade no processo negociador, sobretudo tendo em vista que, mesmo em determinadas questões técnicas, se procurou acomodar a posição nacional dos EUA no sentido de estabelecer normas na Convenção que estivessem em consonância com sua legislação e estrutura nacional, como nos casos de fontes de oferta e comércio ou da exportação e importação de produtos contendo mercúrio.

Quanto à terceira hipótese, verificamos que, no contexto da CMM, as negociações multilaterais se caracterizam como uma combinação de posicionamentos conflitantes com decisões unânimes, na ótica de William Zartman. No capítulo 4, observamos que, apesar de o processo negociador haver iniciado com diversos conflitos, ao longo das rodadas de negociações e a partir da compreensão das prioridades e das posturas nacionais, as divergências se transformaram gradativamente em um consenso confortável para os negociadores. Podemos ilustrar a situação com o exemplo das negociações do artigo alusivo à mineração de ouro artesanal e em pequena escala, marcadas a princípio por conflitos aparentemente intransponíveis. No entanto, com a retirada da menção explícita ao aspecto financeiro nesse dispositivo técnico, tornou-se possível dar prosseguimento às decisões técnicas, chegando-se a um consenso quase ao final na 3ª sessão. O principal dilema, à época, se referia a questões semânticas/linguísticas, no texto do artigo, quanto à escolha entre *controlar* ou *reduzir* o mercúrio, ou, ainda, entre *devem* ou *podem*, relativamente aos Estados no cumprimento das obrigações.

A quarta hipótese central, segundo a qual a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio decorreria de um regime internacional com normas, regras e procedimentos decisórios de convergência na área, foi confirmada. Sob a perspectiva teórica apontada por Stephen Krasner, a CMM se configura como um regime internacional. A Convenção estabelece as normas sob as quais ele deverá ser operado, e estipula sobre datas de eliminação de produtos e processos contendo mercúrio entre outros, com a elaboração de um quadro estabelecido para procedimentos decisórios. Os artigos 23º (COP), 24º (Secretariado), 25º (Solução de controvérsias), 28º (Direito a voto) constituem a base para a tomada de decisão relacionada ao instrumento. O tratado estabelece também obrigações claras para os Estados-parte no que se refere ao cumprimento das regras do instrumento. A COP se apresenta, assim, como instância decisória no âmbito do regime internacional, com a prerrogativa de

desenvolver orientações adicionais e convocar novas negociações para o desenvolvimento do tratado.

As teorias que versam sobre regimes internacionais, negociações multilaterais e comunidades epistêmicas, discutidas no capítulo 2, podem ser aplicadas à cooperação internacional no caso da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio. O regime estabelecido no momento da aprovação e assinatura do acordo final em 2013 tem regras e normas específicas. Identificamos os diversos tipos de negociações multilaterais, abordados no capítulo 2, em diferentes momentos desse processo, no sentido de se conduzirem as posições de conflito na direção do consenso.

Por sua vez, a contribuição das comunidades epistêmicas foi essencial para a tomada de decisões. A ampla participação contou com a presença de diversos segmentos da sociedade civil internacional, por meio das associações, instituições e grupos internacionais, com aporte de conhecimentos científicos e evidências epistêmicas no seio da negociação. A colaboração dessas comunidades ocorreu também por intermédio de grupos técnicos de trabalho, rede de entidades e pesquisadores, todos com competências únicas na área técnico-científica e com atestado conhecimento na formação de políticas nacionais, regionais e globais a respeito do tema.

Nesse sentido, cabe destacar que o debate sobre a problemática do mercúrio teve início por meio do trabalho realizado por especialistas, que demonstraram conhecimento quanto às características, usos e toxicidade do elemento. A baliza da discussão, porém, foram os critérios técnicos e científicos importantes para conceituar os problemas de âmbito global, principalmente em relação à saúde humana e ao meio ambiente. Na perspectiva de Peter Hass, os grupos científicos e de conhecimento técnico podem ser considerados como comunidades epistêmicas, mas é importante lembrar que eles abordam o tema a partir de critérios técnicos e científicos. No entanto, ressalvadas as diferentes atuações, consideramos importante salientar que a participação ampla garantiu que as diversas comunidades e grupos técnicos estivessem presentes ao longo de todo o processo negociador.

Mecanismo financeiro

A questão do financiamento se mostrou um elemento crucial na construção de um regime internacional do mercúrio, de tal forma que os estudos aqui apresentados se concentram especificamente na dinâmica negociadora do mecanismo financeiro da CMM.

A decisão a respeito ocorreu apenas na última sessão (INC-5), em janeiro de 2013, apesar das posições inicialmente polarizadas, inflexíveis, fortes, que dificultaram o consenso, com a paralização e atraso nas discussões, significativamente quanto a determinados aspectos técnicos da Convenção. Os países negociadores reconheciam que uma estrutura financeira sólida seria fundamental para garantir o cumprimento e implementação eficaz e eficiente das obrigações no âmbito do instrumento. Esclarecemos que o objetivo das negociações não era o financiamento em si, mas sim a determinação de uma ferramenta necessária para assegurar a redução das emissões e liberações de mercúrio propostas no acordo. As negociações foram um sucesso para o multilateralismo internacional em questões ambientais, produzindo-se um instrumento capaz de abarcar todo o ciclo de vida do mercúrio desde sua fonte primária até a promoção da saúde das populações a ele expostas.

A estrutura final do mecanismo financeiro reflete a experiência adquirida no âmbito do Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio e do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos (BRS). Tal como a Convenção de Estocolmo, a CMM confiou ao GEF a administração de recursos financeiros para a implementação do acordo pelos países em desenvolvimento. No entanto, ao contrário da Convenção de Estocolmo, essa assistência centralizada será complementada por um Programa Internacional Específico para Apoiar a Capacitação e Assistência Técnica. Os termos pelos quais se instituirá esse programa ainda não foram definidos e estão em plena negociação, mas entende-se que ele pode ser modelado conforme as Unidades de Ozônio Nacionais do Protocolo de Montreal, as quais se mostraram fundamentais para o sucesso do Protocolo, realizando um trabalho essencial no fortalecimento das capacidades dos Estados-partes para executarem as obrigações. As futuras Unidades Nacionais de mercúrio poderão inovar a gestão das substâncias químicas e produzir benefícios adicionais para a implementação do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos.

Figura 19: Quadro sobre os possíveis resultados para implementação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio

Variável/Cenário	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
Contextualização	Positivo Cenário desejado	Meio termo Cenário de contraste	Negativo Cenário indesejado
Economia Internacional	Crescimento Aumento do PIB dos doadores Grande convencimento na ajuda e cooperação internacional	Estagnada PIB dos doadores com pouco o quase nenhum crescimento Ajudas internacionais pontuais e predeterminadas para temas específicos (recurso carimbado)	Em crise PIB dos doadores reduzido, pouco convencimento e apoio ao auxílio e cooperação internacional
Montante das doações dos países para o Programa Internacional Específico	Bom montante de doações para o Programa Países conseguem consolidar e fortalecer suas áreas nacionais de químicos	Insuficiente montante de doação para o Programa Consequente enfraquecimento do programa	Muito pouca ou quase nenhuma doação ao Programa;
Recomposição do Fundo GEF	Crescimento da recomposição do Fundo GEF Países mais satisfeitos com o GEF	Manutenção atual da recomposição do Fundo GEF	Redução dos valores em crescimento das etapas de recomposição; Nenhum crescimento nos valores doados.
Implementação da CMM	Implementada	Parcialmente implementada, com lacunas na implementação e poucas obrigações cumpridas Existência de áreas privilegiadas em detrimento de outras	Não implementada
Resultado	CMM implementada CMM eficiente Redução da contaminação de mercúrio Consolidação do novo mecanismo de cooperação - Programa Internacional Específico	CMM com alguns avanços e implementada parcialmente em alguns setores e questões Manutenção da situação atual da Contaminação global do mercúrio	CMM não implementada CMM não aplicável Piora da contaminação de mercúrio no mundo Agravamento das metas de cumprimento para eliminação

A esquematização dos três cenários acima propõe explicitar as possibilidades decorrentes da implementação da Convenção de Minamata. Relembramos que o instrumento foi negociado num momento de crise econômica dos países desenvolvidos, principalmente quanto aos ativos internacionais e imobiliários. A crise se mostrou oportuna para estabelecer um novo acordo multilateral ambiental após uma década de estagnação na instituição de novas regras internacionais concernentes ao meio ambiente.

O primeiro cenário é positivo e desejado por todos: há a consolidação do mecanismo financeiro por meio do GEF e do Programa Internacional Específico para auxiliar os países em desenvolvimento na implementação da Convenção, resultando na eficácia do instrumento e no alcance do objetivo de proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões e liberações antropogênicas do mercúrio e seus compostos. O segundo cenário causa certa apreensão de todas as partes envolvidas, pois a crise instalada permaneceria por mais tempo, prejudicando o mecanismo financeiro; aqui, o resultado seria a implementação parcial da Convenção, com setores mais efetivos e outros em grandes dificuldades. O terceiro cenário é de completo pessimismo: diante do agravamento da crise, os países doadores não mobilizariam contribuições para os fundos para do mecanismo financeiro, ocasionando a não implementação do tratado. Vale lembrar da viabilidade de se combinarem os três cenários, mas para isso se faria necessária a elaboração de estudos futuros sobre o tema.

A avaliação dos prováveis impactos econômicos na estruturação do mecanismo financeiro da CMM se mostra complexa e difícil, pela inadequação das metodologias tradicionais de análise das relações entre doadores e recursos. Existem, atualmente, inúmeros desafios a serem enfrentados para que os recursos destinados à implementação e cumprimento das obrigações no âmbito da Convenção sejam proporcionais às necessidades e desafios apresentados especificamente pelos países e setores envolvidos.

Resultados obtidos

A instituição de um tratado específico para a problemática do mercúrio é demanda cada vez mais premente. Consideram-se, para tal afirmação, os riscos eminentes, globalizados e de natureza sistêmica, os quais podem acarretar, na sociedade atual, uma enorme complexidade no sentido da efetiva proteção ambiental e da saúde humana. Para que os governos possam atuar de forma efetiva na direção de minimizar efetivamente alguns desses riscos, são necessários mecanismos em âmbito internacional, regional e nacional que

auxiliem a futura adoção de medidas e políticas nacionais para reduzir ou eliminar as emissões e as liberações antropogênicas de mercúrio.

Os principais destaques nas negociações da Convenção de Minamata se referem à proibição de novas minas de mercúrio; à eliminação progressiva das minas já existentes; ao estabelecimento de datas para a eliminação de produtos e processos contendo mercúrio; às medidas de controle das emissões atmosféricas; à regulamentação internacional do setor informal de mineração de ouro artesanal e em pequena escala; às ações destinadas à promoção da saúde humana.

Esta última se encontrou no centro do acordo. Desse modo, há disposições específicas no instrumento no sentido de se regular a utilização de produtos médicos, assim como da promoção em si da saúde das populações. A experiência dos que sofreram com a doença de Minamata ou daqueles que permanecem vulneráveis aos impactos adversos da mineração de ouro artesanal e em pequena escala demonstrou a relevância de assegurar às gerações futuras a proteção contra os efeitos nocivos das emissões e liberações de mercúrio no meio ambiente.

Nessa perspectiva, o reforço da cooperação internacional ocorre sobretudo por intermédio da troca de informações entre os Estados-parte, com a inclusão de dados científicos, técnicos, econômicos e jurídicos, pelo desenvolvimento de pesquisas, assim como pelo monitoramento do mercúrio, com o controle de sua atuação e efeitos no meio ambiente e na saúde humana.

Recomendações Finais

Por fim, destacamos as seguintes observações, no concernente à instituição do mais recente instrumento no âmbito do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos.

A implementação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio precisa abranger outros enfoques que não somente o acesso aos recursos financeiros.

Novos processos negociais poderão se basear na experiência decorrente do processo negociador da CMM, com a finalidade de se evitar a bipolaridade das posições alusivas ao estabelecimento de mecanismos financeiro e a distribuição de recursos por meio de fundos específicos.

As negociações sobre a temática do mercúrio é o resultado tanto do exercício negocial do multilateralismo quanto da manutenção de um diálogo claro e preciso entre os atores, circunstância que favoreceu a constituição de um instrumento internacional do mercúrio que acomodasse as posições conflitantes.

O grupo de especialistas sobre financiamento, criado na 6ª sessão de negociação (INC-6), visa possibilitar o alcance de resultados concretos das ações e mandatos estabelecidos para o GEF e o Programa Internacional Especifico da Convenção, com o fim de atender às necessidades dos países em desenvolvimento.

A definição de um mecanismo financeiro híbrido se configura como a tentativa de instaurar um equilíbrio de forças para que as necessidades especiais dos países em desenvolvimento sejam de fato consideradas, numa resposta ativa ao princípio de responsabilidade iguais, porém diferenciadas.

Ainda que não se observe uma posição clara e imediata sobre o objetivo e o âmbito do tratado internacional vinculante, os países conseguiram negociar questões conexas, alcançando um consenso final sobre a questão essencial da proteção da saúde humana e do meio ambiente, no tocante a todos os aspectos do ciclo de vida do mercúrio.

A CMM é um instrumento internacional inovador, que aborda questões inicialmente ausentes do seu escopo ou que não se encontravam sob a tutela de nenhuma regulação ambiental. Um exemplo se apresenta na multidisciplinaridade de perspectivas no tratamento dos aspectos relativos à saúde – organizações e instituições internacionais e nacionais de saúde –, à mineração de ouro artesanal e em pequena escala – formalização dos garimpeiros, organizações internacionais e nacionais do setor –, à proibição de produtos e processos com mercúrio – mudança dos procedimentos produtivos industriais, com a substituição das tecnologias mais prejudiciais.

A análise teórica e prática da lógica negocial estabelece uma nova estrutura para a elaboração e estruturação dos futuros posicionamentos no contexto das negociações internacionais, sejam elas na área ambiental, de saúde pública ou correlata.

A implementação da Convenção de Minamata exige a constituição de políticas públicas harmônicas e integras na esfera governamental pelos Estados-parte, abrangendo uma estrutura que atue de forma transdisciplinar e complementar.

A possibilidade de se estabelecerem sinergias entre os diversos instrumentos internacionais no âmbito do Regime Internacional de Substâncias e Resíduos Químicos é

outro obstáculo a ser ultrapassado. Ressaltamos que essa opção deve ser considerada não como uma simples tentativa de economizar recursos financeiros para a efetividade do cumprimento das obrigações dos países, mas sim em suas relações com outras organizações internacionais, nomeadamente, OMS, OIT, UNIDO.

A Convenção de Minamata estabeleceu ações e atividades para todo o ciclo de vida do produto, numa abrangência que acarreta desafios aos Estados-parte quanto à implementação do instrumento. Essa configuração específica exige o conhecimento aprofundado das questões técnicas e científicas, demandando também um grande empenho político das autoridades para o tratamento da questão.

A Convenção foi negociada num momento internacional de dificuldades econômicas e financeiras – Europa, Japão e Estados Unidos se encontravam em situação de crise econômica. Ainda assim, houve a possibilidade de uma negociação multilateral, em torno questões financeiras importantes, de forma nova, adicional e previsível.

O mecanismo financeiro proposto reflete o ponto fraco dos Estados-parte no âmbito das negociações da CMM. O GEF é um instrumento viciado e burocrático, que dificulta o processo de implementação. Para suprir essas deficiências, os países apostaram na instituição do Programa Internacional Específico para Apoio e Assistência Técnica, com o objetivo de fortalecer as capacidades interinstitucionais e desenvolver um quadro operativo intersetorial.

Destacamos, ao final, que o estudo dos processos negociais, com o levantamento de preferências e comportamentos específicos dos países envolvidos, produz conhecimentos importantes para a compreensão de como se estabelecem as ações e as relações internacionais na área ambiental, as quais se apresentam como possíveis modelos para o trabalho desenvolvido em diversas outras áreas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel. The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the Idea of nuclear arms control. **International Organization**, v. 46, n. 01, p. 101-145, 1992.

AGENCY FOR TOXIC SUBSTANCES DISEASE REGISTRY. **Toxicological profile for mercury** (Update). Atlanta: U.S. Department of Health & Human Services, Public Health Services, 1999. Disponível em: <http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp-46.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2015.

AGGARWAL, V. K. Comparing regional Cooperation Efforts in the Asia-Pacific and North America. In: MACK, A.; RAVENHILL, J. (Edits). **Pacific cooperation: building economic and security regimes in the asia-pacific region**. Sydney: Allen & Unwin, 1994.

ALFONSO-GOLDFARB, A. M.; FERRAZ, M. H. M. A discussão sobre o princípio metalífico da matéria na *Royal Society* e a recepção das memórias de H. Boerhaave sobre o mercúrio. In: MARTINS, Roberto de Andrade et al. **Filosofia e História da Ciência no Cone Sul**. 3º Encontro. 2 ed. Campinas: Associação de Filosofia e História da Ciência do Cone Sul (AFHIC), 2008.

ANDRESEN, Steinar; ROSENDAL, G. Kristin. **The Global Environment Facility (GEF): right mechanism for improved implementation?** Lysaker, Norway: Fridtjof Nansen Institute, 2012. 22 p.

ARTIC MONITORING AND ASSESSMENT PROGRAMME; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Technical background report to the global atmospheric mercury assessment**. AMAP, UNEP. Division of Technology, Industry and Economics, 2008. 159 p.

ASSIS, Jesus de Paula. Kuhn e as ciências sociais. **Estud. Av.**, v. 7, n. 19, p. 133-164, Dec.1993.

ASSOCIAÇÃO DE COMBATE AOS POLUENTES. **Convenção de Estocolmo sobre POPs**. Santos: ACPO, 2003. Disponível em: <http://www.acpo.org.br/campanhas/pops/convencao_vigor.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. **Mercúrio: o veneno resistente**. Disponível em: <<http://www.acpo.org.br/campanhas/mercurio/historia.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

BARKIN, J. Samuel. **International organization: theories and institutions**. 2 ed. New York, Palgrave Macmillian, 2013. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=9eEkoKutoAIC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>> Acesso em: 17 jun. 2015.

BARNES, Barry; EDGE, David O. (Eds.). **Science in context: readings in the sociology of science**. Cambridge MA: MIT Press, 1982.

BARNETT, J. et al. Global environmental change. Disponível em: <http://www.journals.elsevier.com/global-environmental-change/> Acesso em: 12 jun. 2015.

BASEL CONVENTION. Disponível em: <http://www.basel.int/> Acesso em: 27 jun. 2015.

BATES, R. **Markets and states in tropical Africa**: the political basis of agriculture policies. Berkeley, CA: University of California Press, 1981.

BENNETT, Colin J. Understanding ripple effects: the cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 10, n. 3, p. 213-233, 1997.

BIGHAM, Gary; HENRY, Betsy; BESSINGER, Brad. Mercury: a tale of two toxins. *Natural Resources & Environment*, v. 19, n. 4, p. 26-30, 2005.

BRASIL. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República; 1991.

_____. Congresso Nacional. **A Agenda 21**. Brasília: Ed. Câmara; 1992.

_____. Convenção de Basileia. **Controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito**. Brasília: MMA, 2012a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/convencao-de-basileia>. Acesso em 18/03/ 2015.

_____. Convenção de Minamata. In: SEMINÁRIO DE ATUALIZAÇÃO SOBRE MERCÚRIO, 2013, São Paulo. Disponível em: http://www.fsp.usp.br/site/dcms/fck/seminario_mercurio.pdf. Acesso em: 27 mar. 2015.

_____. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm.> Acesso em 4 abr. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Emerging structures of global governance**. Brasília: MRE, 2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **5ª Reunião do GT- Mercúrio**. 2012b. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80037/Mercurio/Memoria%205%20reuniao%20do%20GT%20Hg%2018%20abril%202012_versao_final.pdf. Acesso em: 27 mar. 2015.

BREITMEIER, H. **The legitimacy of international regimes**. Londres: Ashgate, 2008.

BUTTEL, F. H.; HUMPHREY, C. R. **Sociological theory and the natural environment**. Sine ed., 1995. 59 p.

CALSING, R. A. **O Protocolo de Quioto e o direito ao desenvolvimento sustentável**. Brasília: Safe; 2005. 143 p.

CAMARA, Volney M. et al. Estudo dos níveis de exposição e efeitos à saúde por mercúrio metálico em uma população urbana de Poconé, Mato Grosso, Brasil. **Caderno Saúde Pública**, v. 12, n. 1, p. 69-77, 1996.

CARDOSO JR., J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimento**: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: IPEA, 2009.

CARSON, R. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1964.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P.A. **Metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CLEMENÇON, Raymond. What Future for the Global Environment Facility? **The Journal of Environmental & Development**, v. 15, n. 1, p. 50-74, 2006.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Final da Reunião da Rio + 10**. Johannesburgo, África do Sul, 2002.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas; 1991.

_____. **Relatório final da conferência do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nações Unidas; 1992.

_____. **Agenda 21**, 1992. Rio de Janeiro. Brasília: Senado Federal; 1996a.

_____. **Declaração do Rio**. Brasília: Senado Federal; 1996b.

CONVENÇÃO DE BASILEIA. Genève: UNEP, 2011. Disponível em: <<http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx>>

CONVENÇÃO DE ESTOCOLMO. Genève: UNEP, 2008. Disponível em: <<http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>>

CONVENÇÃO DE MINAMATA EM MERCÚRIO. Genève: UNEP, 2013. Disponível em: <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Metals/Mercury/tabid/434/Default.aspx>. Acesso em: 12 abr. 2015.

CONVENÇÃO DE ROTERDÃ. Genève: UNEP, 2010. Disponível em: <<http://www.pic.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1048/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

_____. Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory; with a Postscript (1985). In: KEOHANE, R.O. (Ed.). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986. p. 204-254.

CROSS, M. K. D. Rethinking epistemic communities twenty years later. **Review of International Studies**, v. 39, n. 01, p. 137-160, 2013.

CUSACK, Marguerite M. International law and the transboundary shipment of hazardous waste to the Third World: will the Basel Convention make a difference? **American University International Law Review**, v. 5, n. 2, p. 393-423, 1990.

CZAIKA, Ellen; EDWARDS, Bethanie. **History of mercury use in products and processes**. Mercury Science and Policy at MIT. Disponível em: <<http://mercurypolicy.scripts.mit.edu/blog/?p=367>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

DARTMOUTH TOXIC METALS. Mercury history. Disponível em: <<http://www.dartmouth.edu/~toxmetal/mercury/history.html>>. Acesso em: 17 mar. 2015a.

_____. **Mercury: elements of the ancients**. Disponível em: <<http://www.dartmouth.edu/~toxmetal/mercury/history.html>>. Acesso em: 17 mar. 2015b.

DOHERTY, M. J. The quicksilver prize: Mercury vapor poisoning aboard HMS Triumph and HMS Phipps. **Neurology**, v. 62, n. 6. p. 963-966, 2004.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature? **Political Studies**, v. 44, p. 343-57, 1996.

_____. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.

DRAHOS, P. When the weak bargain with the strong: negotiations in the World Trade Organization. **International Negotiation**, v. 8, p. 79-109, 2003.

DUNLAP, R. E.; CATTON Jr., W. R. Struggling with human exemptionalism: the rise, decline and revitalization of environmental sociology. **The American Sociologist**, v. 25, n. 1, p. 5-30, 1994.

DUPONT, Christophe; GUY-OLIVIER, Faure. The negotiation process. In: KREMENYUK, Victor A. (Ed.). **International negotiation: analysis, approaches, issues**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.

ELZINGA, Aant. Antarctica: the construction of a continent by and for Science. **Denationalizing Science**, v. 16, p. 73-106, 1993.

ENB. First meeting of the ad hoc open ended working group to review and assess measures to address the global issue of mercury: 12-16 november 2007. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 16, n. 62, nov. 2007. 14 p. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb1662e.pdf>> . Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. **Second meeting of the ad hoc Open-Ended Working Group (OEWG-2) to review and assess measures to address the global issue of mercury: MERCURY: 6-10 OCTOBER 2008**. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 16, n. 72, Oct. 2008. 11 p. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2833e.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Ad Hoc **open-ended working group** to prepare for the intergovernmental negotiating committee on mercury: 19-23 october 2009. **Earth Negotiations Bulletin**, Briefing Note on the Mercury OEWG, Oct. 2009. 5 p. IISD Reporting Services. Disponível em: <http://www.iisd.ca/chemical/wginc1/brief/brief_mercury.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. First meeting of the Intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury: 7-11 june 2010. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 28, n. 6, jun. 2010. 13 p. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2806e.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. Summary of the second meeting of the Intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury: 24-28 january 2011. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 28, n. 7, jan. 2011a. 16 p. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2808e.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Summary of the third meeting of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury: 31 october - 4 november 2011. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 28, n. 8, nov. 2011b. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2808e.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Summary of the fourth meeting of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury: 27 june - 2 july 2012. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 28, n. 15, jul. 2012. 16 p. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2815e.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Summary of the fifth session of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury: 13-19 january 2013a. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 28, n. 22, jan. 2013a. 26 p. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2822e.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Summary of the diplomatic conference of plenipotentiaries on the Minamata Convention on mercury and its preparatory meeting: 7-11 october 2013b. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 28, n. 27, oct. 2013b. 16 p. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2827e.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Summary of the sixth session of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury: 3-7 nov. 2014. **Earth Negotiations Bulletin**, v. 28, n. 33, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2833e.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **Basel convention**. Disponível em: <<http://www.epa.gov/osw/hazard/international/basel3.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

EUROPEAN UNION. EUR- Lex. Summaries of EU Legislation. **The Rotterdam Convention on the international trade in hazardous chemicals**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l21281>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

EUROPEAN UNION. Submission by the EU and its member states regarding financial means for implementation of a mercury convention. Disponível em: <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Submissions%20from%20Governments/European%20Union.pdf>. Acesso em 30 set. 2015.

EVANS Mark. At the interface between theory and practice: policy transfer and lesson-drawing. **Public Administration**, v. 84, n. 2, p. 479-515, 2006.

EVANS Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public Administration**, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.

FARRELL, Henry; HÉRITIER, Adrienne. A rationalist-institutionalist explanation of endogenous regional integration. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 2, p. 273-290, 2005.

FENNER, André Luiz Dutra. **Propriété intellectuelle et commerce international: une interprétation politique de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADIP/TRIPS)** [dissertação]. Genebra: Université de Genève, 2000. 282 p.

_____. **O processo da implementação de dois acordos/instrumentos ambientais internacionais à Saúde Pública no Brasil**. Monografia (Especialização em Vigilância em Saúde Ambiental). Universidade de Brasília; Brasília, 2008.

_____. **A inclusão da vertente ambiental no conceito de saúde global**. (Especialização em Diplomacia da Saúde). Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca; 2009.

_____. **Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC: implementação e principais desafios**. Dissertação (Mestre em Saúde Pública)- Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

FISHER, Roger. **A arte de negociar**. São Paulo: HSM Management, 1997.

FISHER, Roger, URY, William. **Como chegar ao sim a negociação de acordos sem concessões**. Rio de Janeiro: Imago, 1985.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como conduzir uma Negociação?** Lisboa: ASA, 1993.

GAIO, R.; CARVALHO, R. B.; SIMÕES, R. **Métodos e técnicas de pesquisa: a metodologia em questão**. Petrópolis: Vozes; 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas; 2002.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. New York: Cambridge University Press, 1981. 272 p.

_____. The theory of hegemonic war. **Journal of Interdisciplinary History**, v. 18, p. 591-613, 1988.

_____. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

GLOBAL ENVIRONMENTAL FACILITY. Mission to Minamata. Disponível em: <https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/INC-6%20brochure%20Final.pdf>. Acesso em 23 set. 2015.

_____. **From Rio to Rio: a 20-year journey to green the world's economies**. Washington, DC: GEF, 2012. 213 p.

_____. Mercury & GEF. 2013a. Disponível em: https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Mercury-brochure-4-30-13-A.pdf. Acesso em 25 set. 2015.

_____. Mercury factsheet. 2013b. Disponível em: <https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/Mercury%20Factsheet.pdf>. Acesso em 14 set. 2015.

_____. Mercury and GEF. 2013c. Disponível em: https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Mercury-brochure-OCT7-2013_1.pdf. Acesso em 20 set. 2015.

_____. **GEF 2020: strategy for the GEF**. Washington, DC: GEF, 2014. 36 p.

_____. **Instrument for the establishment of the restructured global environment facility**. 5 ed. Washington, DC: GEF, 2015a. 148p.

_____. **The A to Z of the GEF: a guide to the global environment facility**. Washington, DC: GEF, 2015b. 91 p.

GOLDBERG, D. M.; WISER, G.; PORTER, S. J.; LACASTA, N. **Building a compliance regime under the Kyoto Protocol**. Washington, DC: The Center for International Environmental Law, Centre for Environmental Law and Sustainable Development; 1998.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002. 5 v.

HAAS, Ernest. Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. **World Politics**, v. 32, n. 3, p. 357-405, 1980.

HAAS, Peter. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 01, p. 1-35, 1992.

_____. The enduring relevance of international regimes. **E-International Relations**, 22 jan. 2013. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2013/01/22/the-enduring-relevance-of-international-regimes/>. Acesso em 20 set. 2015.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of international regimes. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987.

HAMILTON, Colleen; WHALLEY, John. **Coalitions in the Uruguay round**: the extent, pros and cons of developing country. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1989.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HIRSCHMAN, A. O. The rise and decline of development economics. In: RAJANI, K. (Editor). **Paradigms in economic development**: classic perspectives, critiques, and reflections. New York: M. E. Sharpe; 1994. p. 191-210.

HOBBSAWM, E. J. **A era dos extremos**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras; 1995.

HOLZNER, B. **Reality construction in society**. Schenkman: Cambridge, 1968.

HORTA, Korinna; ROUND, Robin; YOUNG, Zoe. **The global environment facility**: the first ten years: growing pains or inherent flaws? Ottawa: Halifax Initiative, 2002. 31p. Disponível em: <<http://www.newgreenorder.info/briefings.htm>>. Acesso em 21 abr. 2015.

HYDEN, G. **No short cuts to progress**: african development management in perspective. London, UK: Heinemann, 1983.

IKENBERRY, John. **After Victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2001. 293 p.

JAPAN. Ministry of Environment. **Our intensive efforts to overcome the tragic history of minamata disease**. Tokyo: Environment Agency of Japan, 1997.

_____. **Lessons from Minamata disease and mercury management in Japan**. Tokyo: Environmental Health Department, 2011. 51p.

_____. **Minamata disease: Its history and lessons**, 2000. Minamata City Planning Division, Dec. 2000. 51 p. Disponível em: <http://www.minamata195651.jp/pdf/kyoukun_en/kyoukun_eng_all.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2015.

JENKINS, W. **Policy analysis**. a political and organizational perspective. London: Martin Robertson, 1978.

JIE, Liu. Mercury in traditional medicines: is cinnabar toxicologically similar to common mercurials? **Exp. Biol. Med.** v. 233, n. 7, p. 810-817, 2008.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders**: advocacy networks in international politics. London: Cornell University Press, 1998.

KENNEDY, Gavin. **Kennedy on negotiation**. Aldershot: Gower, 1998.

KEOHANE, Robert O. The demand for international regimes. **International Organization**, v. 36, n. 02, p. 325-355, 1982.

_____. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984, 320 p.

_____. Multilateralism: an agenda for research. **International Journal**, v. 45, n. 4, p. 731-764, 1990.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. Realism and complex interdependence. In: LECHNER, Frank J.; BOLI, John. **The globalization reader**. Oxford, UK: Blackwell, 2000. p. 77-83.

KEOHANE, Robert O.; KRASNER, Stephen D.; RUGGIE, John Gerard. Review: international regimes: toward a new theory of institutions. **World Politics**, v. 39, n. 1, p. 104-122, 1986.

KILLICK, Tony; GUNATILAKA, Ramani; MARR, Ana. **Aid and the political economy of policy change**. London: Routledge, 1998.

KINDLEBERGER, Charles. **The world in depression: 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KOLB, Deborah M.; GUY-OLIVIER, Faure. Organization theory: the interface of structure, culture, procedures, and negotiation processes. In ZARTMAN, William. (Ed.). **International multilateral negotiation: approaches to the management of complexity**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994. p. 113-131.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

_____. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, S. D. (Ed.). **International regimes**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

_____. Introduction: international regimes and structural constraints. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1986.

_____. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. International organization: a state of the art on an art of the state. **International Organization**, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

KUHN, T. **The structure of scientific revolutions**. 2 ed. Chicago: University of Chicago, 1970.

KUMMER, Katharina. **Transboundary movements of hazardous wastes at the interface of environment and trade**. Geneva: United Nations Environment Programme, 1994.

LACERDA, L. D.; SALOMONS, W. **Mercury from gold and silver mining: a chemical time-bomb?** Berlin: Springer Verlag, 1998.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. New York: The University of Chicago Press, 2007.

LANE, Kris. Dangerous attractions: mercury in human history. In: ZUBER, S. L.; NEWMAN, M. C. **Mercury pollution: a transdisciplinary treatment**. Cleveland: CRC Press, 2012. p 13-32.

LANGESCHEIDT, A. El cinabrio y el azogue en el Mexico antiguo (cinnabar and mercury in ancient Mexico). **Revista Minera Americana**, v. 17, n. 1, p. 24-29, 1986.

LANGFORD, N.; FERNER, R. Toxicity of mercury. *Journal Human Hypertension*, v. 13, n. 10, p. 651-6, 1999.

LEVY, Marc; YOUNG, Oran; ZÜRN, Michael. The study of international regimes. **European Journal of International Relations**, v. 1, n. 1, p. 267-330, 1995.

MALCOLM, Elizabeth. Human impacts on earth's natural mercury cycle. In: ZUBER, S. L.; NEWMAN, M. C. **Mercury pollution: a transdisciplinary treatment**. Cleveland: CRC Press, 2012. p. 33-50.

MANSBACH, Richard; FERGUSON, Yale; LABERT, Donald. Toward a new conceptualisation of global politics. 1996. Disponível em: <http://lingualeo.com/pt/jungle/mansbach-r-ferguson-h-lampert-d-towards-a-new-conceptualization-of-global-politics-157379#/page/6>. Acesso em: 21 mar. 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MASON, R. P.; FITZGERALD, W. F.; MOREL, F. M. M. The biogeochemical cycling of elemental mercury: Anthropogenic influences. **Geochimica Cosmochimica Acta**, v. 58, n. 15, p. 3191-3198, 1994.

MATIJASCIC, M.; DIAS, M. P.P.; HIGA, A. P. Desenvolvimento e experiências nacionais selecionadas: percepções com base nos indicadores comparativos internacionais. In: CARDOSO JR., J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Livro 2. Brasília: IPEA, 2009. p. 17-52.

McMICHAEL, A. J. From hazard to habitat: rethinking environment and health. **Epidemiology**, v. 10, n. 4, p. 460-464, 1999.

McMICHAEL, A. J. Population, environment, disease, and survival: past patterns, uncertain futures. **The Lancet**, v. 359, n. 9312, p. 1145-1148, 2002.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; BEHRENS, W. W. **Limites do crescimento um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.

MEARSHEIMER, John J. A realist reply. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 82-93, 1995.

MEE L. D.; DUBLIN H. T.; EBERHARD A. A. Evaluating the global environment facility: a good will gesture or a serious attempt to deliver global benefits? **Global Environmental Change**, v. 18, n. 4, p. 800-810, 2008.

MINAYO, M. C S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 11^a. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Perfil do Gerenciamento de Mercúrio no Brasil, incluindo seus Resíduos**. Brasília: MMA, 2011.

MODELSKI, George. **Long cycles in world politics**. Seattle: University of Washington Press, 1987.

MONTSERRAT GARCÍA, G. et al. Exposure to mercury in the mine of Almadén. **Occupational Environmental Medicine**, v. 64, n. 6, p. 389-395, 2007.

MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane; TOYE, John. **Aid and power: The World Bank and policy-based Lending**. v. 1: Analysis and policy proposals. London, UK: Routledge, 1991.

NACIONES UNIDAS. Estado de la Cooperación Sur - Sur. Informe del Secretario General. Asamblea General. A the future of the power /66/229. New York: ONU; ago. 2011.

NASCIMENTO, C. N. G.; RAMOS, M. O.; LICHTENSTEIN, A. Medicine symbol. **Rev. Med.** (São Paulo). v. 85, n. 2, p. 66-70, 2006.

NEDER, R. **A teoria crítica de Andrew Feenberg**: racionalização democrática, poder e tecnologia. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina / CDS / UnB / Capes; 2010.

NORN S. Mercury: a major agent in the history of medicine and alchemy. **Dan Medicinhist Arbog.**, v. 36, p. 21-40, 2008.

NRIAGU, JO. Production and uses of Mercury. In: NRIAGU, J. O. **The biogeochemistry of Mercury in the environmental**. Amsterdam: Elsevier, 1979. p. 23-40.

NYE, Joseph S. **Bound to lead**: the changing nature of american power. New York: Basic Books, 1990a.

NYE, Joseph S. Soft power. **Foreign Policy**, v. 80, p. 153-171, 1990b.

_____. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

_____. **The future of power**. Washington DC.: Public Affairs, 2010. 320 p.

O'BRIEN, Robert, et al. **Contesting global governance**: multilateral economic institutions and global social movements. New York: Cambridge University Press, 2000.

OHMAE, Kenichi. **The end of the nation state**: the rise of regional economies. New York: Simon and Schuster Inc., 1995.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira; 1998.

ONUF, Nicholas Greenwood. **World of our making: rules and rule in social theory and international relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O futuro que queremos**. In: RIO+20. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ONU, 2012.

PARSONS, Michael B.; PERCIVAL, Jeanne B. A brief history of mercury and its environmental impact. In: PARSONS, Michael B.; PERCIVAL, Jeanne B. (Editors). **Mercury: sources, measurements, cycles, and effects**. Edition: Short Course Volume 34. Quebec: Mineralogical Association of Canada, 2014. p.1-20.

PAUL, E. D.; AMAWI, A. **The theoretical evolution of international political economy**. 3 ed. New York: Oxford University Press, 2013.

PETERSON, M. J. International regimes as concept. **E-International Relations**. Dec. 2012. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2012/12/21/international-regimes-as-concept/>. Acesso em: 27 mar. 2015.

PIRRONE, Nicola; MASON Robert. **Mercury fate and transport in the global atmosphere: measurements, models and policy implications report**. Nairobi: UNEP Global Mercury Partnership Mercury Air Transport and Fate Research, 2008. 450 p.

PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. **El Mercurio y la industria**. Nairobi: PNUMA, 2008. 19 p. Disponível em: http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/AwarenessPack/Spanish/UNEP_Mod2_Spanish_Web.pdf. Acesso em: 27 mar. 2015.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QUÉTEL, C. **The history of syphilis**. Baltimore: Johns Hopkins Paperbacks; 1992.

ROSE, R. What is lesson drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, p. 3-30, 1991.

_____. **Lesson drawing in public policy: a guide to learning across time and space**. New Jersey: CQ Press, 1993.

ROSENAU, J. Governance, order, and changes in world politics. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. **Governance without government: order and change in world politics**. New York: Cambridge University Press, 1992. p. 1-29.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E-O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora da UnB, 2000.

ROTTERDAM CONVENTION. PIC Circular XLI, June 2015. Disponível em: <http://www.pic.int/Implementation/PICCircular/tabid/1168/language/en-US/Default.aspx>. Acesso em: 20 set. 2015.

RUGGIE, John G. International responses to technology. **International Organization**, v. 29, p. 557-84, 1975.

_____. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization** v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SARDAR, Ziauddin. **Thomas Kuhn and the science wars: postmodern encounters**. São Paulo: Icone, 2000. 76 p.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SEBENIUS, James K. Challenging conventional explanations of international cooperation: negotiation analysis and the case of epistemic communities. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 323-365, 1992.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHRADER, D. E.; HOBBS, W. B. The determination of Mercury by cold vapor atomic absorption. Varian Instruments at Work. **Atomic Absorption**, n. AA-32. 1983. Disponível em: <<https://www.agilent.com/cs/library/applications/AA032.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2015.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3 ed. Florianópolis: LED/UFSC, 2001.

SNIDAL, Duncan. The limits of hegemonic stability theory. **International Organization**, v. 39, n. 04, p. 579-614, 1985.

STOKKE, O. S. **Disaggregating international regimes: a new approach to evaluation and comparison**. Cambridge: The Mit Press, 2012.

STONE, Diane. **Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas**. Coventry: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), 2001.

_____. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

STRANGE, S. Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 479-496, 1982.

STRECK, Charlotte. The Global Environment Facility: a role model for international governance? **Global Environmental Politics**, v. 1, n. 2, p. 71-94, 2001.

SWIDERSKI, Richard M. **Quicksilver: a history of the use, lore and effects of mercury**. Jefferson: McFarland, 2008, p. 310.

THORSTENSEN, Vera. **Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. UNEP. **Mercury decision**. **Nairobi**: UNEP, [s.d.]. filme (2 min), son., color. Disponível em: <<http://www.unep.org/flvPlayer/videoplayer.asp?id=445&l=en>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Decision 21/5, *Governing Council, Nairobi*, 2001.

_____. Decision 24/3, *Governing Council, Nairobi*, 2007.

- _____. **Global mercury assessment.** Geneva: UNEP Chemicals, 2002. 270 p.
- _____. **Regional Awareness-Raising Workshops on Mercury Pollution Proceedings.** Nairobi: UNEP, 2004. CDROM.
- _____. **Guide for reducing major uses and releases of mercury.** Geneva: UNEP, jun. 2006a.
- _____. **Summary of supply, trade and demand information on mercury.** Geneva: UNEP, 2006b. 102 p.
- _____. Environment ministers rise to the challenge of globalization and un reform. Nairobi: UNEP, 2007a. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=499&ArticleID=5526&l=en&t=long>. Acesso em: 18 set. 2015.
- _____. Report of the Ad hoc Open-ended Working Group on Mercury on the work. UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6. In: AD HOC OPEN-ENDED WORKING GROUP ON MERCURY, 1., 2007b, Bangkok. Geneva: UNEP, 2007b.
- _____. **Global atmospheric mercury assessment: sources, emissions and transport.** UNEP. Division of Technology, Industry and Economics, dec. 2008a. 42 p.
- _____. **Guidance for identifying populations at risk from mercury exposure.** Geneva: UNEP, 2008b. 170 p.
- _____. **Mercury: a priority for action.** Geneva: UNEP, 2008c. Disponível em: <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Mercury/MercuryPublications/ReportsPublications/AwarenessRaisingPackage/tabid/4022/language/en-US/Default.aspx>. Acesso em: 18 set. 2015.
- _____. Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group on Mercury on the work. UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/13. In: AD HOC OPEN-ENDED WORKING GROUP ON MERCURY, 2., 2008, Nairobi, Kenya. Geneva: UNEP, 2008d.
- _____. Report on financial considerations and possible funding modalities for a legally binding instrument or voluntary arrangement on mercury. In: AD HOC OPEN-ENDED WORKING GROUP ON MERCURY, 2., 2008e, Nairobi. 24 p. Disponível em: http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/OEWG2_3.pdf. Acesso em: 18 set. 2015.
- _____. Report presenting the costs and benefits for each of the strategic objectives. Addendum. In: AD HOC OPEN-ENDED WORKING GROUP ON MERCURY, 2., 2008f, Nairobi. 123 p. Disponível em: http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/OEWG2_5_add_1.pdf. Acesso em: 18 set. 2015.
- _____. **Assessment of excess mercury supply in Asia, 2010-2050.** Brussels: Concorde East/West Spri for the Commission of the European Communities, may 2009a. 24 p.

_____. **Assessment of excess of mercury supply in Latin America and the Caribbean, 2010-2050.** UNEP. Division of Technology, Industry and Economics, jul. 2009b. 30 p.

_____. **GC president on the mercury decision.** Nairobi: UNEP, fev. 2009c. filme (20 seg), son., color. Disponível em: <http://www.unep.org/NewsCentre/videos/player_new.asp?w=720&h=576&f=/GC/GC25/multimedia/GC_President_19th>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. **Historic treaty tackle toxic heavy metal mercury gets green light.** Nairobi: UNEP, 2009d. Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?DocumentID=562&ArticleID=6090&l=en>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Information that might assist the work of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury. UNEP(DTIE)/Hg/WG.Prep/1/9. In: AD HOC OPEN-ENDED WORKING GROUP TO PREPARE FOR THE INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE ON MERCURY, 2009, Bangkok. Geneva: UNEP, 2009e.

_____. **Kygyr primary mercury mine project.** Nairobi: UNEP, 2009f. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Mercury/InterimActivities/Partnerships/SupplyandStorage/PrimaryMercurySupplyProject/tabid/3547/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. **Overarching framework UNEP global mercury partnership.** Genève: UNEP. Division of Technology, Industry and Economics, 2009g, 16 p.

_____. Projeto do Quirguistão primária mina de mercúrio. Nairobi: UNEP, 2009h. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Mercury/InterimActivities/Partnerships/SupplyandStorage/PrimaryMercurySupplyProject/tabid/3547/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. **Global Mercury Partnership Newsletter**, n. 1, oct. 2009i.

_____. **Golden opportunity to deal with poisonous quicksilver pollution.** Nairobi: UNEP, fev. 2009j. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=562&ArticleID=6077&l=en>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Decision 25/5, *Governing Council, Nairobi*, 2009l. _____. UNEP making a difference: narrative by Per Bakker. In: SESSION OT THE GOVERNING COUNCIL, 25., 2009. Nairobi. Disponível em: <http://www.unep.org/GC/GC25/dailyupdates/day5_highlight.asp>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. **Assessment of excess of mercury supply in eastern Europe and central Asia, 2010-2050.** UNEP. Division of Technology, Industry and Economics, apr. 2010a.

_____. Comitê intergovernamental de negociações do mercúrio. Estocolmo: UNEP, 2010b. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Mercury/Negotiations/INC/tabid/3324/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Facilitating sustainable technology transfer and support for global mercury control actions: experience within existing legally binding and voluntary arrangements. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, First session, 2010c, Stockholm. 6 p. Disponível em: <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/INC1_10.pdf>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Options for delivery of technical assistance and capacity-building: examples from multilateral environmental agreements and other organizations. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, First session, 2010d, Stockholm. 10 p. Disponível em: http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/INC1_9.pdf. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Options for predictable and efficient financial assistance arrangements. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, First session, 2010e, Stockholm. 13p. Disponível em: http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/INC1_8.pdf. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Potential costs and benefits associated with each provision listed in paragraph 27 of Governing Council decision 25/5. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, First session, 2010f, Stockholm. 3 p. Disponível em: http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/INC1_19.pdf. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. **Process Optimization Guidance (POG) for reducing mercury emissions from coal combustion in power plants.** Geneva: UNEP Chemicals, 2010g. 81 p.

_____. Report of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury on the work. UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/21. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, 1, 2010h, Stockholm. Geneva: UNEP, 2010h.

_____. **The paragraph 29 study: a study on various mercury-emitting sources.** Genève: UNEP. Division of Technology, Industry and Economics, 2010j. 69 p.

_____. UNEP GLOBAL PARTNERSHIP NEWSLETTER, n. 2, jun. 2010l.

_____. Analysis of possible funding sources and what they might cover, including an analysis of the role of the private sector. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, Second session, 2., 2011a, Chiba. 9p. Disponível em: http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/INC2_14_finance.pdf. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Cost-benefit analysis of existing alternatives to mercury-based products, processes and Technologies. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON

MERCURY, Second session, 2011b, Chiba. 9p. Disponível em: <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/INC2_12_costbenefit.pdf>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Further comparative analysis of options for financial mechanisms to support the global legally binding instrument on mercury. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, Third session, 2011c, Nairobi. 27 p. Disponível em: <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/INC3_4_Further%20comparative%20analysis%20of%20options%20for%20financial%20mechanisms.pdf>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Progress of the consultative process on financing options for chemicals and wastes led by the United Nations Environment Programme. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, Third session, 2011d, Nairobi. 25 p. Disponível em: <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/INC3_INF3_finance.pdf>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Report of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury on the work of its second session. UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/20. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, 2., 2011, Chiba, Japan. Geneva: UNEP, 2011e.

_____. Report of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury on the work of its third session. UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/8. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY, 3., 2011, Nairobi, Kenya. Geneva: UNEP, 2011f.

_____. Intersessional work on financial resources and technical and implementation assistance. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Mercury/Negotiations/INC4/Intersessionalworkonarticles15and16/tabid/79217/Default.aspx>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Annotations to the Provisional Agenda. Intersessional meeting in preparation for the fourth session of the intergovernmental negotiating committee on a global legally binding instrument on mercury. In: EXPERT MEETING ON FINANCIAL RESOURCES AND TECHNICAL ASSISTANCE, 2012a, Inárcs, Hungary. Disponível em: <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/Annotations%20to%20the%20Provisional%20Agenda%20Final%20140312.pdf>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Concept note. Intersessional meeting in preparation for the fourth session of the intergovernmental negotiating committee on a global legally binding instrument on mercury. In: EXPERT MEETING ON FINANCIAL RESOURCES AND TECHNICAL ASSISTANCE, 2012b, Inárcs, Hungary. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/Concept%20Note%20Final%20140312.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Consultative process on financing options for chemicals and wastes: final report on the implementation of Governing Council decisions SS.XI/8 and 26/7. Report of the Executive Director. In: Twelfth special session of the Governing Council/ Global Ministerial Environment Forum, 2012c, Nairobi. Disponível em: <[http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/K1280003-e-GCSS-XII-8\[1\].pdf](http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/K1280003-e-GCSS-XII-8[1].pdf)>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury. In: EXPERT MEETING ON FINANCIAL RESOURCES AND TECHNICAL ASSISTANCE, 2012d, Inárcs, Hungary. 7 p. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/Co%20Chairs%20Summary%20Report%20final.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Outcome document of the consultative process on financing options for chemicals and wastes. In: Twelfth special session of the Governing Council/ Global Ministerial Environment Forum, 2012e, Nairobi. Disponível em: <<http://www.unep.org/delc/Portals/119/ConsultativeProcessOutcomeDocumentbangkokmeeting.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Provisional Agenda. Intersessional meeting in preparation for the fourth session of the intergovernmental negotiating committee on a global legally binding instrument on mercury. In: EXPERT MEETING ON FINANCIAL RESOURCES AND TECHNICAL ASSISTANCE, 2012f, Inárcs, Hungary. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/Provisional%20Agenda%20Final%20140312.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Report of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury on the work of its third session. UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/8. In: Intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury, 3., 2012, Nairobi. Geneva; UNEP, 2012g.

_____. Report of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury on the work of its fourth session. UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/8. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY FOURTH SESSION, 4., 2012, Punta del Este, Uruguay. Geneva: UNEP, 2012h.

_____. Working document. In: EXPERT MEETING ON FINANCIAL RESOURCES AND TECHNICAL ASSISTANCE, 2012i, Inárcs, Hungary. 10 p. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Finance%20meeting/Working%20Paper%20Final140312.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Final Act of the Conference of Plenipotentiaries on the Minamata Convention on Mercury. UNEP(DTIE)/Hg/CONF/4. In: CONFERENCE OF PLENIPOTENTIARIES ON THE MINAMATA CONVENTION ON MERCURY, 2013, Kumamoto, Japan. Geneva: UNEP, 2013a.

_____. **Global mercury assessment 2013: sources, emissions, releases and environmental transport.** Genève: UNEP, 2013b. 32 p.

_____. **Mercury acting now!** Genève: UNEP, 2013c. 23 p.

_____. **Mercury in artisanal small-scale gold mining.** Produção de Gus Lamb. **Nairobi:** UNEP, 2013d. filme (8 min), son., color. Disponível em: <<http://www.unep.org/flvPlayer/videoplayer.asp?id=27529&l=en>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Report of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury on the work of its fifth session. UNEP(DTIE)/Hg/INC.5/7. In: Intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury Fifth session, 2013, Geneva: UNEP, 2013e.

_____. **Mercury: time to act.** **Genève.** UNEP, 2013f. 42 p.

_____. Minamata convention on mercury: text and annexes. Geneve: UNEP, out. 2013g. 59 p. Disponível em: <<http://www.mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Report of the preparatory meeting for the Conference of Plenipotentiaries on the Minamata Convention on Mercury. UNEP(DTIE)/Hg/CONF/PM/4. In: PREPARATORY MEETING FOR THE CONFERENCE OF PLENIPOTENTIARIES ON THE MINAMATA CONVENTION ON MERCURY, 2013, Kumamoto, Japan. Geneva: UNEP, 2013h.

_____. **Technical background report for the global mercury assessment 2013.** **Genève:** UNEP/AMAP, 2013i. 263p.

_____. **Toolkit for identification and quantification of mercury sources, guideline for inventory level 1, Version 1.2.** Geneva: UNEP, 2013j. 70 p.

_____. Minamata convention on mercury. In: SIXTH SESSION OF THE INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE ON MERCURY (INC 6). Bangkok: UNEP, 2014a. Disponível em: <http://www.mercuryconvention.org/Negotiations/INC6/tabid/3563/Default.aspx>

_____. **Promoting the phase down of dental amalgam in developing countries.** **Genève:** WHO, 2014b. 21 p.

_____. Report of the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury on the work of its sixth session. UNEP(DTIE)/Hg/INC.6/24. In: INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE TO PREPARE A GLOBAL LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON MERCURY SIXTH SESSION, 6., 2014, Bangkok. Geneva: UNEP, 2014c.

_____. Report: implementation of the Minamata Convention in the Latin America and Caribbean region. [s.l.]: UNEP, 2014d. 43 p.

_____. **The Minamata Convention on mercury:** and its implementation in the Latin America and Caribbean region. Washington, DC.: UNEP, 2014e. 10 p.

UNITED NATIONS INSTITUTE FOR TRAINING AND RESEARCH. Strengthening National and Regional Capacities for SAICM implementation in Central America and the Dominican Republic. 2010i. Disponível em: <<http://www.unitar.org/cwm/saicm/other-projects>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

UNITED STATES ENVIRONMENT PROTECTION AGENCY. **Persistent organic pollutants: a global issue, a global response.** Washington, DC: EPA, 2015a. Disponível em <<http://www2.epa.gov/international-cooperation/persistent-organic-pollutants-global-issue-global-response>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

UNITED STATES OF AMERICA. Submission by the United States financial resources and technical and implementation assistance mercury intergovernmental negotiating committee. Disponível em: <<http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC4/Submissions%20from%20Governments/United%20States.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015.

UNITED STATES OF AMERICA. Congress. S 906: Mercury export ban act of 2008. 30 set. 2008 Disponível em: <http://www.govtrack.us/congress/bills/110/s906/text>. Acesso em: 10 abr. 2015. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Toxicologia. Módulo X: envenenamento por metais. Mercúrio. Disponível em: <<http://lrc.nutes.ufrj.br/toxicologia/mX.merc.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

URY, William. **Supere o não.** Negociando com pessoas difíceis. São Paulo: Best Seller, 1991.

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Mercury emissions: the global contexto. Disponível em: http://www.epa.gov/mercury/control_emissions/global.htm. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. **Locating and estimating air emissions from sources of mercury and mercury compounds.** Washington, DC: EPA; 1997. Disponível em: <http://www3.epa.gov/ttnchie1/le/mercury.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

_____. **Treatment technologies for mercury in soil, waste, and water.** Washington, DC: EPA; 2007. 133 p. Disponível em: <https://clu-in.org/download/remed/542r07003.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

VAN DE WALLE, N. **African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999.** New York: Cambridge University Press, 2001.

VARELLA, M. D. **L'inégalité Nord-Sud et la construction juridique du "développement durable" dans le droit international.** 629 p. tese. Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne, Paris, 2002.

VASCONCELLOS, Rui A. J. P. **O Brasil e o regime internacional de segurança química.** Brasília: FUNAG, 2014.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEGAS W. **Fundamentos de metodologia científica.** Brasília: Editora da UnB, 2000.

WALDRON, H. A. [Did the mad hatter have mercury poisoning?](#). *British Medical Journal*, v. 287, n. 6409, p. 1961, 1983.

WALTZ, J.; RAMACHANDRAN, V. **Brave new world**: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance. Washington, D. C: Center for Global Development 2011. 28 p. Working Paper n. 273. Disponível em: http://www.cgdev.org/files/1425691_file_Walz_Ramachandran_Brave_New_World_FIN_AL.pdf Acesso em: 10 abr. 2015.

WALTZ, Kenneth N. The emerging structure of international politics. **International Security**, v. 18, n. 2. p. 44-79, 1993.

WALTZ, Kenneth. Globalisation and governance. **Political Science and Politics**, v. 32, n. 4, p. 693-700, 1998.

WENDT, Alexander. Identity and structural change in international politics. In: LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F. **The return of culture and identity in IR theory**. London: Lynne Rienner Publishers, 1996.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. New York: Cambridge University Press, 1999. Cambridge Studies in International Relations.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Draft global strategy and targets for tuberculosis prevention, care and control after 2015. Decisão WHA67.11. In: ASSEMBLEIA MUNDIAL DA SAÚDE, 67., 2014, Geneva. Disponível em: http://apps.who.int/gb/e/e_wha67.html. Acesso em: 10 ago. 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Inorganic mercury**. Geneva: WHO, 1991.

YOUNG, Margaret A. **Regime interaction in international law**. New York: Cambridge University Press, 2012.

YOUNG, Oran R. **International cooperation**: building regimes for natural resources and the environment. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

_____. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 277-297, 1982.

_____. **Regime theory thirty years on**: taking stock, moving forward. E-International Relations, sept. 2012. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2012/09/18/regime-theory-thirty-years-on-taking-stock-moving-forward/>. Acesso em: 12 abr. 2015.

ZARTMAN, I William. **Negotiation and conflict management**: essays on theory and practice. London: Routledge, 2008.

ANEXO 1

Exame realizado em André Fenner, no dia 24/01/2011, pelo Instituto de Minamata para averiguar os níveis de mercúrio em humano (espectrômetro massa/massa). Juntamente com o resultado, consta um folder adicional com explicações sobre o método, sobre o exame realizado e os níveis de referência da contaminação.

Thank you for your kind cooperation

[Reg. No. : 5287]

Mercury level in your hair is:
6.05 ppm
(24/Jan, 2011)

Most of methylmercury in human body comes from fish/shellfish eating. Methylmercury body burden can be estimated by hair mercury concentration.

Hair mercury levels corresponding to reference dose and PTWI of methylmercury are as follows:

Reference dose (NRC, 2000):	1 ppm
PTWI (JECFA, 2003):	2.2 ppm
PTWI (Japan, 2005):	2.8 ppm

PTWI: Provisional Tolerable Weekly Intake
JECFA: Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives

Reference dose and PTWIs above were estimated for pregnant women considering fetal effects

National Institute for Minamata Disease (NIMD)

TEL +81-966-63-3111
FAX +81-966-61-1145
Email mail@nimd.go.jp

Result
on next day

Hair Collection

is available on

the days 24th and 25th

for

Hair Mercury Analysis Service

- Participant can receive analytical result on total mercury concentration of his/her hair sample by the next day of hair sampling.
- About twenty strands of hair are collected and a portion of the root side is used for the analysis. The mercury concentration in the hair sample indicates methylmercury exposed during c.a. 2 to 4 months before the sampling.
- Summary results including mean and distribution of total participants will appear here by the morning of 28th.
- Research staffs of NIMD will be here till 11:00 a.m. of 26th.



Hair sampling

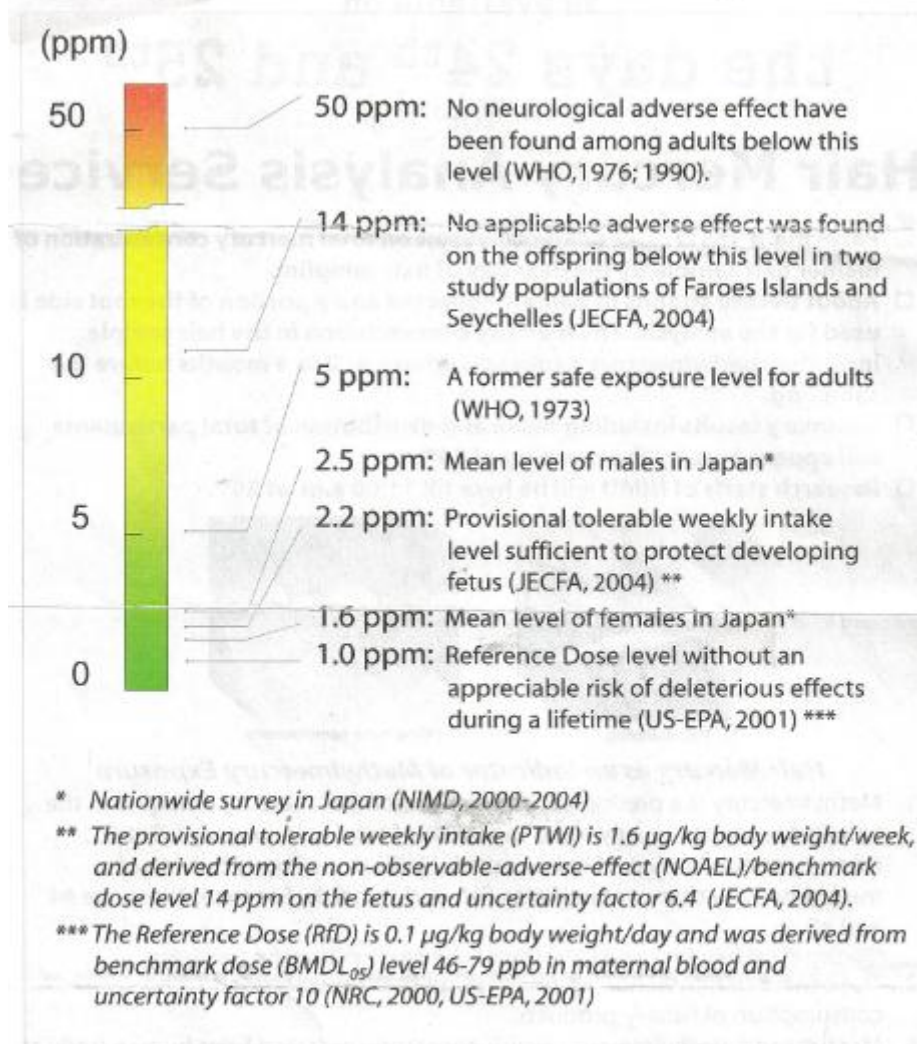


Filling out a questionnaire

Hair Mercury as an Indicator of Methylmercury Exposure

1. Methylmercury is a predominant chemical form of mercury detected in the hair and accounts usually more than 90% of total hair mercury*. Total mercury concentration of hair is a useful indicator of body burden of methylmercury that contaminates fish and shellfish. For exceptions, see #4 and #5.
*Portion of methylmercury is 93.5% of total hair mercury in Japanese population.
2. The concentration of hair mercury is significantly associated with consumption of fishery products.
3. Mercury, and methylmercury also, is constantly excreted from human body at a biological half life of c.a. 50-70 days.
4. Some cosmetics, such as skin-lightening cream and soap, may contain inorganic mercury. The use of such items can cause unusual increase in the level of total hair mercury by external contamination of hair strand.
5. Artificial hair treatments of hairdressing salon that use thioglycolate as waving lotion can release mercury from hair protein molecule and may result in decline of the concentration.

References for Hair Mercury Levels



Provisional Tolerable Weekly Intake in Japan

Food Safety Commission of Japan determined 2.0 $\mu\text{g}/\text{kg}$ body weight/week as a PTWI of methylmercury applicable for pregnant or may be pregnant women based on a mother hair mercury level of 11 ppm as a NOAEL for the fetus and uncertainty factor 4 (FSC, 2005). This PTWI level corresponds to 2.8 ppm of hair mercury.

ANEXO 2

Texto Original em inglês do instrumento internacional sobre o mercúrio (CMM) – Documento UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3 – aplicado na adoção da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, durante a Conferência de Plenipotenciários, em Kumamoto, no Japão (2013).

**UNITED
NATIONS**

EP

UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3



Distr.: General

31 July 2013

Original: English



**United Nations
Environment
Programme**

**Conference of Plenipotentiaries
on the Minamata Convention on Mercury**
Kumamoto, Japan, 10 and 11 October 2013
Item 4 of the provisional agenda*
**Adoption of the Minamata Convention on
Mercury**

Text of the Minamata Convention on Mercury for adoption by the Conference of Plenipotentiaries

Note by the secretariat

The annex to the present note contains the text of the Minamata Convention on Mercury as agreed, in the form of the draft Convention, by the intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury at its fifth session, held in Geneva from 13 to 18 January 2013.³⁴ In response to a request by the Committee, the secretariat has undertaken consultations to ensure consistency between the different language versions of the Convention, as stipulated in article 35 thereof. It is submitted to the Conference of Plenipotentiaries for adoption.

* UNEP(DTIE)/Hg/CONF/1.

³⁴ As set out in the annex to the report of the session (UNEP(DTIE)/Hg/INC.5/7*).

Minamata Convention on Mercury

The Parties to this Convention,

Recognizing that mercury is a chemical of global concern owing to its long-range atmospheric transport, its persistence in the environment once anthropogenically introduced, its ability to bioaccumulate in ecosystems and its significant negative effects on human health and the environment,

Recalling decision 25/5 of 20 February 2009 of the Governing Council of the United Nations Environment Programme to initiate international action to manage mercury in an efficient, effective and coherent manner,

Recalling paragraph 221 of the outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development “The future we want”, which called for a successful outcome of the negotiations on a global legally binding instrument on mercury to address the risks to human health and the environment,

Recalling the United Nations Conference on Sustainable Development’s reaffirmation of the principles of the Rio Declaration on Environment and Development, including, inter alia, common but differentiated responsibilities, and acknowledging States’ respective circumstances and capabilities and the need for global action,

Aware of the health concerns, especially in developing countries, resulting from exposure to mercury of vulnerable populations, especially women, children, and, through them, future generations,

Noting the particular vulnerabilities of Arctic ecosystems and indigenous communities because of the biomagnification of mercury and contamination of traditional foods, and concerned about indigenous communities more generally with respect to the effects of mercury,

Recognizing the substantial lessons of Minamata Disease, in particular the serious health and environmental effects resulting from the mercury pollution, and the need to ensure proper management of mercury and the prevention of such events in the future,

Stressing the importance of financial, technical, technological, and capacity-building support, particularly for developing countries, and countries with economies in transition, in order to strengthen national capabilities for the management of mercury and to promote the effective implementation of the Convention,

Recognizing also the activities of the World Health Organization in the protection of human health related to mercury and the roles of relevant multilateral environmental agreements, especially the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal and the Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade,

Recognizing that this Convention and other international agreements in the field of the environment and trade are mutually supportive,

Emphasizing that nothing in this Convention is intended to affect the rights and obligations of any Party deriving from any existing international agreement,

Understanding that the above recital is not intended to create a hierarchy between this Convention and other international instruments,

Noting that nothing in this Convention prevents a Party from taking additional domestic measures consistent with the provisions of this Convention in an effort to protect human health and the environment from exposure to mercury in accordance with that Party's other obligations under applicable international law,

Have agreed as follows:

Article 1

Objective

The objective of this Convention is to protect the human health and the environment from anthropogenic emissions and releases of mercury and mercury compounds.

Article 2

Definitions

For the purposes of this Convention:

(a) "Artisanal and small-scale gold mining" means gold mining conducted by individual miners or small enterprises with limited capital investment and production;

(b) "Best available techniques" means those techniques that are the most effective to prevent and, where that is not practicable, to reduce emissions and releases of mercury to air, water and land and the impact of such emissions and releases on the environment as a whole, taking into account economic and technical considerations for a given Party or a given facility within the territory of that Party. In this context:

- (i) "Best" means most effective in achieving a high general level of protection of the environment as a whole;
- (ii) "Available" techniques means, in respect of a given Party and a given facility within the territory of that Party, those techniques developed on a scale that allows implementation in a relevant industrial sector under economically and technically viable conditions, taking into consideration the costs and benefits, whether or not those techniques are used or developed within the territory of that Party, provided that they are accessible to the operator of the facility as determined by that Party; and
- (iii) "Techniques" means technologies used, operational practices and the ways in which installations are designed, built, maintained, operated and decommissioned;

(c) "Best environmental practices" means the application of the most appropriate combination of environmental control measures and strategies;

(d) "Mercury" means elemental mercury (Hg(0), CAS No. 7439-97-6);

(e) "Mercury compound" means any substance consisting of atoms of mercury and one or more atoms of other chemical elements that can be separated into different components only by chemical reactions;

(f) "Mercury-added product" means a product or product component that contains mercury or a mercury compound that was intentionally added;

(g) "Party" means a State or regional economic integration organization that has consented to be bound by this Convention and for which the Convention is in force;

(h) “Parties present and voting” means Parties present and casting an affirmative or negative vote at a meeting of the Parties;

(i) “Primary mercury mining” means mining in which the principal material sought is mercury;

(j) “Regional economic integration organization” means an organization constituted by sovereign States of a given region to which its member States have transferred competence in respect of matters governed by this Convention and which has been duly authorized, in accordance with its internal procedures, to sign, ratify, accept, approve or accede to this Convention; and

(k) “Use allowed” means any use by a Party of mercury or mercury compounds consistent with this Convention, including, but not limited to, uses consistent with Articles 3, 4, 5, 6 and 7.

Article 3

Mercury supply sources and trade

1. For the purposes of this Article:

(a) References to “mercury” include mixtures of mercury with other substances, including alloys of mercury, with a mercury concentration of at least 95 per cent by weight; and

(b) “Mercury compounds” means mercury (I) chloride (known also as calomel), mercury (II) oxide, mercury (II) sulphate, mercury (II) nitrate, cinnabar and mercury sulphide.

2. The provisions of this Article shall not apply to:

(a) Quantities of mercury or mercury compounds to be used for laboratory-scale research or as a reference standard; or

(b) Naturally occurring trace quantities of mercury or mercury compounds present in such products as non-mercury metals, ores, or mineral products, including coal, or products derived from these materials, and unintentional trace quantities in chemical products; or

(c) Mercury-added products.

3. Each Party shall not allow primary mercury mining that was not being conducted within its territory at the date of entry into force of the Convention for it.

4. Each Party shall only allow primary mercury mining that was being conducted within its territory at the date of entry into force of the Convention for it for a period of up to fifteen years after that date. During this period, mercury from such mining shall only be used in manufacturing of mercury-added products in accordance with Article 4, in manufacturing processes in accordance with Article 5, or be disposed in accordance with Article 11, using operations which do not lead to recovery, recycling, reclamation, direct re-use or alternative uses.

5. Each Party shall:

(a) Endeavour to identify individual stocks of mercury or mercury compounds exceeding 50 metric tons, as well as sources of mercury supply

generating stocks exceeding 10 metric tons per year, that are located within its territory;

(b) Take measures to ensure that, where the Party determines that excess mercury from the decommissioning of chlor-alkali facilities is available, such mercury is disposed of in accordance with the guidelines for environmentally sound management referred to in paragraph 3 (a) of Article 11, using operations that do not lead to recovery, recycling, reclamation, direct re-use or alternative uses.

6. Each Party shall not allow the export of mercury except:

(a) To a Party that has provided the exporting Party with its written consent, and only for the purpose of:

- (i) A use allowed to the importing Party under this Convention; or
- (ii) Environmentally sound interim storage as set out in Article 10; or

(b) To a non-Party that has provided the exporting Party with its written consent, including certification demonstrating that:

- (i) The non-Party has measures in place to ensure the protection of human health and the environment and to ensure its compliance with the provisions of Articles 10 and 11; and
- (ii) Such mercury will be used only for a use allowed to a Party under this Convention or for environmentally sound interim storage as set out in Article 10.

7. An exporting Party may rely on a general notification to the Secretariat by the importing Party or non-Party as the written consent required by paragraph 6. Such general notification shall set out any terms and conditions under which the importing Party or non-Party provides its consent. The notification may be revoked at any time by that Party or non-Party. The Secretariat shall keep a public register of all such notifications.

8. Each Party shall not allow the import of mercury from a non-Party to whom it will provide its written consent unless the non-Party has provided certification that the mercury is not from sources identified as not allowed under paragraph 3 or paragraph 5 (b).

9. A Party that submits a general notification of consent under paragraph 7 may decide not to apply paragraph 8, provided that it maintains comprehensive restrictions on the export of mercury and has domestic measures in place to ensure that imported mercury is managed in an environmentally sound manner. The Party shall provide a notification of such decision to the Secretariat, including information describing its export restrictions and domestic regulatory measures, as well as information on the quantities and countries of origin of mercury imported from non-Parties. The Secretariat shall maintain a public register of all such notifications. The Implementation and Compliance Committee shall review and evaluate any such

notifications and supporting information in accordance with Article 15 and may make recommendations, as appropriate, to the Conference of the Parties.

10. The procedure set out in paragraph 9 shall be available until the conclusion of the second meeting of the Conference of the Parties. After that time, it shall cease to be available, unless the Conference of the Parties decides otherwise by simple majority of the Parties present and voting, except with respect to a Party that has provided a notification under paragraph 9 before the end of the second meeting of the Conference of the Parties.

11. Each Party shall include in its reports submitted pursuant to Article 21 information showing that the requirements of this Article have been met.

12. The Conference of the Parties shall at its first meeting provide further guidance in regard to this Article, particularly in regard to paragraphs 5 (a), 6 and 8, and shall develop and adopt the required content of the certification referred to in paragraphs 6 (b) and 8.

13. The Conference of the Parties shall evaluate whether the trade in specific mercury compounds compromises the objective of this Convention and consider whether specific mercury compounds should, by their listing in an additional annex adopted in accordance with Article 27, be made subject to paragraphs 6 and 8.

Article 4

Mercury-added products

1. Each Party shall not allow, by taking appropriate measures, the manufacture, import or export of mercury-added products listed in Part I of Annex A after the phase-out date specified for those products, except where an exclusion is specified in Annex A or the Party has a registered exemption pursuant to Article 6.

2. A Party may, as an alternative to paragraph 1, indicate at the time of ratification or upon entry into force of an amendment to Annex A for it, that it will implement different measures or strategies to address products listed in Part I of Annex A. A Party may only choose this alternative if it can demonstrate that it has already reduced to a de minimis level the manufacture, import, and export of the large majority of the products listed in Part I of Annex A and that it has implemented measures or strategies to reduce the use of mercury in additional products not listed in Part I of Annex A at the time it notifies the Secretariat of its decision to use this alternative. In addition, a Party choosing this alternative shall:

(a) Report at the first opportunity to the Conference of the Parties a description of the measures or strategies implemented, including a quantification of the reductions achieved;

(b) Implement measures or strategies to reduce the use of mercury in any products listed in Part I of Annex A for which a de minimis value has not yet been obtained;

(c) Consider additional measures to achieve further reductions; and

(d) Not be eligible to claim exemptions pursuant to Article 6 for any product category for which this alternative is chosen.

No later than five years after the date of entry into force of the Convention, the Conference of the Parties shall, as part of the review process under paragraph 8, review the progress and the effectiveness of the measures taken under this paragraph.

3. Each Party shall take measures for the mercury-added products listed in Part II of Annex A in accordance with the provisions set out therein.

4. The Secretariat shall, on the basis of information provided by Parties, collect and maintain information on mercury-added products and their alternatives, and shall make such information publicly available. The Secretariat shall also make publicly available any other relevant information submitted by Parties.

5. Each Party shall take measures to prevent the incorporation into assembled products of mercury-added products the manufacture, import and export of which are not allowed for it under this Article.

6. Each Party shall discourage the manufacture and the distribution in commerce of mercury added products not covered by any known use of mercury-added products prior to the date of entry into force of the Convention for it, unless an assessment of the risks and benefits of the product demonstrates environmental or human health benefits. A Party shall provide to the Secretariat, as appropriate, information on any such product, including any information on the environmental and human health risks and benefits of the product. The Secretariat shall make such information publicly available.

7. Any Party may submit a proposal to the Secretariat for listing a mercury-added product in Annex A, which shall include information related to the availability, technical and economic feasibility and environmental and health risks and benefits of the non-mercury alternatives to the product, taking into account information pursuant to paragraph 4.

8. No later than five years after the date of entry into force of the Convention, the Conference of the Parties shall review Annex A and may consider amendments to that Annex in accordance with Article 27.

9. In reviewing Annex A pursuant to paragraph 8, the Conference of the Parties shall take into account at least:

(a) Any proposal submitted under paragraph 7;

(b) The information made available pursuant to paragraph 4; and

(c) The availability to the Parties of mercury-free alternatives that are technically and economically feasible, taking into account the environmental and human health risks and benefits.

Article 5

Manufacturing processes in which mercury or mercury compounds are used

1. For the purposes of this Article and Annex B, manufacturing processes in which mercury or mercury compounds are used shall not include processes using mercury-added products, processes for manufacturing mercury-added products or processes that process mercury-containing waste.
2. Each Party shall not allow, by taking appropriate measures, the use of mercury or mercury compounds in the manufacturing processes listed in Part I of Annex B after the phase-out date specified in that Annex for the individual processes, except where the Party has a registered exemption pursuant to Article 6.
3. Each Party shall take measures to restrict the use of mercury or mercury compounds in the processes listed in Part II of Annex B in accordance with the provisions set out therein.
4. The Secretariat shall, on the basis of information provided by Parties, collect and maintain information on processes that use mercury or mercury compounds and their alternatives, and shall make such information publicly available. Other relevant information may also be submitted by Parties and shall be made publicly available by the Secretariat.
5. Each Party with one or more facilities that use mercury or mercury compounds in the manufacturing processes listed in Annex B shall:
 - (a) Take measures to address emissions and releases of mercury or mercury compounds from those facilities;
 - (b) Include in its reports submitted pursuant to Article 21 information on the measures taken pursuant to this paragraph; and
 - (c) Endeavour to identify facilities within its territory that use mercury or mercury compounds for processes listed in Annex B and submit to the Secretariat, no later than three years after the date of entry into force of the Convention for it, information on the number and types of such facilities and the estimated annual amount of mercury or mercury compounds used in those facilities. The Secretariat shall make such information publicly available.
6. Each Party shall not allow the use of mercury or mercury compounds in a facility that did not exist prior to the date of entry into force of the Convention for it using the manufacturing processes listed in Annex B. No exemptions shall apply to such facilities.

7. Each Party shall discourage the development of any facility using any other manufacturing process in which mercury or mercury compounds are intentionally used that did not exist prior to the date of entry into force of the Convention, except where the Party can demonstrate to the satisfaction of the Conference of the Parties that the manufacturing process provides significant environmental and health benefits and that there are no technically and economically feasible mercury-free alternatives available providing such benefits.

8. Parties are encouraged to exchange information on relevant new technological developments, economically and technically feasible mercury-free alternatives, and possible measures and techniques to reduce and where feasible to eliminate the use of mercury and mercury compounds in, and emissions and releases of mercury and mercury compounds from, the manufacturing processes listed in Annex B.

9. Any Party may submit a proposal to amend Annex B in order to list a manufacturing process in which mercury or mercury compounds are used. It shall include information related to the availability, technical and economic feasibility and environmental and health risks and benefits of the non-mercury alternatives to the process.

10. No later than five years after the date of entry into force of the Convention, the Conference of the Parties shall review Annex B and may consider amendments to that Annex in accordance with Article 27.

11. In any review of Annex B pursuant to paragraph 10, the Conference of the Parties shall take into account at least:

(a) Any proposal submitted under paragraph 9;

(b) The information made available under paragraph 4; and

(c) The availability for the Parties of mercury-free alternatives which are technically and economically feasible taking into account the environmental and health risks and benefits.

Article 6

Exemptions available to a Party upon request

1. Any State or regional economic integration organization may register for one or more exemptions from the phase-out dates listed in Annex A and Annex B, hereafter referred to as an "exemption", by notifying the Secretariat in writing:

(a) On becoming a Party to this Convention; or

(b) In the case of any mercury-added product that is added by an amendment to Annex A or any manufacturing process in which mercury is used that is added by an amendment to Annex B, no later than the date upon which the applicable amendment enters into force for the Party.

Any such registration shall be accompanied by a statement explaining the Party's need for the exemption.

2. An exemption can be registered either for a category listed in Annex A or B or for a sub-category identified by any State or regional economic integration organization.

3. Each Party that has one or more exemptions shall be identified in a register. The Secretariat shall establish and maintain the register and make it available to the public.

4. The register shall include:

- (a) A list of the Parties that have one or more exemptions;
- (b) The exemption or exemptions registered for each Party; and
- (c) The expiration date of each exemption.

5. Unless a shorter period is indicated in the register by a Party, all exemptions pursuant to paragraph 1 shall expire five years after the relevant phase-out date listed in Annex A or B.

6. The Conference of the Parties may, at the request of a Party, decide to extend an exemption for five years unless the Party requests a shorter period. In making its decision, the Conference of the Parties shall take due account of:

(a) A report from the Party justifying the need to extend the exemption and outlining activities undertaken and planned to eliminate the need for the exemption as soon as feasible;

(b) Available information, including in respect of the availability of alternative products and processes that are free of mercury or that involve the consumption of less mercury than the exempt use; and

(c) Activities planned or under way to provide environmentally sound storage of mercury and disposal of mercury wastes.

An exemption may only be extended once per product per phase-out date.

7. A Party may at any time withdraw an exemption upon written notification to the Secretariat. The withdrawal of an exemption shall take effect on the date specified in the notification.

8. Notwithstanding paragraph 1, no State or regional economic integration organization may register for an exemption after five years after the phase-out date for the relevant product or process listed in Annex A or B, unless one or more Parties remain registered for an exemption for that product or process, having received an extension pursuant to paragraph 6. In that case, a State or regional economic integration organization may, at the times set out in paragraphs 1 (a) and (b), register for an exemption for that product or process, which shall expire ten years after the relevant phase-out date.

9.No Party may have an exemption in effect at any time after 10 years after the phase-out date for a product or process listed in Annex A or B.

Article 7

Artisanal and small-scale gold mining

1.The measures in this Article and in Annex C shall apply to artisanal and small-scale gold mining and processing in which mercury amalgamation is used to extract gold from ore.

2.Each Party that has artisanal and small-scale gold mining and processing subject to this Article within its territory shall take steps to reduce, and where feasible eliminate, the use of mercury and mercury compounds in, and the emissions and releases to the environment of mercury from, such mining and processing.

3.Each Party shall notify the Secretariat if at any time the Party determines that artisanal and small-scale gold mining and processing in its territory is more than insignificant. If it so determines the Party shall:

(a) Develop and implement a national action plan in accordance with Annex C;

(b)Submit its national action plan to the Secretariat no later than three years after entry into force of the Convention for it or three years after the notification to the Secretariat, whichever is later; and

(c)Thereafter, provide a review every three years of the progress made in meeting its obligations under this Article and include such reviews in its reports submitted pursuant to Article 21.

4.Parties may cooperate with each other and with relevant intergovernmental organizations and other entities, as appropriate, to achieve the objectives of this Article. Such cooperation may include:

(a)Development of strategies to prevent the diversion of mercury or mercury compounds for use in artisanal and small-scale gold mining and processing;

(b)Education, outreach and capacity-building initiatives;

(c) Promotion of research into sustainable non-mercury alternative practices;

(d)Provision of technical and financial assistance;

(e)Partnerships to assist in the implementation of their commitments under this Article; and

(f) Use of existing information exchange mechanisms to promote knowledge, best environmental practices and alternative technologies that are environmentally, technically, socially and economically viable.

Article 8

Emissions

1. This Article concerns controlling and, where feasible, reducing emissions of mercury and mercury compounds, often expressed as “total mercury”, to the atmosphere through measures to control emissions from the point sources falling within the source categories listed in Annex D.

2. For the purposes of this Article:

(a) “Emissions” means emissions of mercury or mercury compounds to the atmosphere;

(b) “Relevant source” means a source falling within one of the source categories listed in Annex D. A Party may, if it chooses, establish criteria to identify the sources covered within a source category listed in Annex D so long as those criteria for any category include at least 75 per cent of the emissions from that category;

(c) “New source” means any relevant source within a category listed in Annex D, the construction or substantial modification of which is commenced at least one year after the date of:

- (i) Entry into force of this Convention for the Party concerned; or
- (ii) Entry into force for the Party concerned of an amendment to Annex D where the source becomes subject to the provisions of this Convention only by virtue of that amendment;

(d) “Substantial modification” means modification of a relevant source that results in a significant increase in emissions, excluding any change in emissions resulting from by-product recovery. It shall be a matter for the Party to decide whether a modification is substantial or not;

(e) “Existing source” means any relevant source that is not a new source;

(f) “Emission limit value” means a limit on the concentration, mass or emission rate of mercury or mercury compounds, often expressed as “total mercury”, emitted from a point source.

3. A Party with relevant sources shall take measures to control emissions and may prepare a national plan setting out the measures to be taken to control emissions and its expected targets, goals and outcomes. Any plan shall be submitted to the Conference of the Parties within four years of the date of entry into force of the Convention for that Party. If a Party develops an implementation plan in accordance with Article 20, the Party may include in it the plan prepared pursuant to this paragraph.

4. For its new sources, each Party shall require the use of best available techniques and best environmental practices to control and, where feasible, reduce emissions, as soon as practicable but no later than five years after the date of entry into force of the Convention for that Party. A Party may use emission limit values that are consistent with the application of best available techniques.

5. For its existing sources, each Party shall include in any national plan, and shall implement, one or more of the following measures, taking into account its national circumstances, and the economic and technical feasibility and affordability of the measures, as soon as practicable but no more than ten years after the date of entry into force of the Convention for it:

(a) A quantified goal for controlling and, where feasible, reducing emissions from relevant sources;

(b) Emission limit values for controlling and, where feasible, reducing emissions from relevant sources;

(c) The use of best available techniques and best environmental practices to control emissions from relevant sources;

(d) A multi-pollutant control strategy that would deliver co-benefits for control of mercury emissions;

(e) Alternative measures to reduce emissions from relevant sources.

6. Parties may apply the same measures to all relevant existing sources or may adopt different measures in respect of different source categories. The objective shall be for those measures applied by a Party to achieve reasonable progress in reducing emissions over time.

7. Each Party shall establish, as soon as practicable and no later than five years after the date of entry into force of the Convention for it, and maintain thereafter, an inventory of emissions from relevant sources.

8. The Conference of the Parties shall, at its first meeting, adopt guidance on:

(a) Best available techniques and on best environmental practices, taking into account any difference between new and existing sources and the need to minimize cross-media effects; and

(b) Support for Parties in implementing the measures set out in paragraph 5, in particular in determining goals and in setting emission limit values.

9. The Conference of the Parties shall, as soon as practicable, adopt guidance on:

(a) Criteria that Parties may develop pursuant to paragraph 2 (b);

(b) The methodology for preparing inventories of emissions.

10. The Conference of the Parties shall keep under review, and update as appropriate, the guidance developed pursuant to paragraphs 8 and 9. Parties shall

take the guidance into account in implementing the relevant provisions of this Article.

11. Each Party shall include information on its implementation of this Article in its reports submitted pursuant to Article 21, in particular information concerning the measures it has taken in accordance with paragraphs 4 to 7 and the effectiveness of the measures.

Article 9

Releases

1. This Article concerns controlling and, where feasible, reducing releases of mercury and mercury compounds, often expressed as “total mercury”, to land and water from the relevant point sources not addressed in other provisions of this Convention.

2. For the purposes of this Article:

(a) “Releases” means releases of mercury or mercury compounds to land or water;

(b) “Relevant source” means any significant anthropogenic point source of release as identified by a Party that is not addressed in other provisions of this Convention;

(c) “New source” means any relevant source, the construction or substantial modification of which is commenced at least one year after the date of entry into force of this Convention for the Party concerned;

(d) “Substantial modification” means modification of a relevant source that results in a significant increase in releases, excluding any change in releases resulting from by-product recovery. It shall be a matter for the Party to decide whether a modification is substantial or not;

(e) “Existing source” means any relevant source that is not a new source;

(f) “Release limit value” means a limit on the concentration or mass of mercury or mercury compounds, often expressed as “total mercury”, released from a point source.

3. Each Party shall, no later than three years after the date of entry into force of the Convention for it and on a regular basis thereafter, identify the relevant point source categories.

4. A Party with relevant sources shall take measures to control releases and may prepare a national plan setting out the measures to be taken to control releases and its expected targets, goals and outcomes. Any plan shall be submitted to the Conference of the Parties within four years of the date of entry into force of the Convention for that Party. If a Party develops an implementation plan in accordance

with Article 20, the Party may include in it the plan prepared pursuant to this paragraph.

5. The measures shall include one or more of the following, as appropriate:

(a) Release limit values to control and, where feasible, reduce releases from relevant sources;

(b) The use of best available techniques and best environmental practices to control releases from relevant sources;

(c) A multi-pollutant control strategy that would deliver co-benefits for control of mercury releases;

(d) Alternative measures to reduce releases from relevant sources.

6. Each Party shall establish, as soon as practicable and no later than five years after the date of entry into force of the Convention for it, and maintain thereafter, an inventory of releases from relevant sources.

7. The Conference of the Parties shall, as soon as practicable, adopt guidance on:

(a) Best available techniques and on best environmental practices, taking into account any difference between new and existing sources and the need to minimize cross-media effects;

(b) The methodology for preparing inventories of releases.

8. Each Party shall include information on its implementation of this Article in its reports submitted pursuant to Article 21, in particular information concerning the measures it has taken in accordance with paragraphs 3 to 6 and the effectiveness of the measures.

Article 10

Environmentally sound interim storage of mercury, other than waste mercury

1. This Article shall apply to the interim storage of mercury and mercury compounds as defined in Article 3 that do not fall within the meaning of the definition of mercury wastes set out in Article 11.

2. Each Party shall take measures to ensure that the interim storage of such mercury and mercury compounds intended for a use allowed to a Party under this Convention is undertaken in an environmentally sound manner, taking into account any guidelines, and in accordance with any requirements, adopted pursuant to paragraph 3.

3. The Conference of the Parties shall adopt guidelines on the environmentally sound interim storage of such mercury and mercury compounds, taking into account any relevant guidelines developed under the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal and other relevant guidance. The Conference of the Parties may adopt requirements for

interim storage in an additional annex to this Convention in accordance with Article 27.

4. Parties shall cooperate, as appropriate, with each other and with relevant intergovernmental organizations and other entities, to enhance capacity-building for the environmentally sound interim storage of such mercury and mercury compounds.

Article 11

Mercury wastes

1. The relevant definitions of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal shall apply to wastes covered under this Convention for Parties to the Basel Convention. Parties to this Convention that are not Parties to the Basel Convention shall use those definitions as guidance as applied to wastes covered under this Convention.

2. For the purposes of this Convention, mercury wastes means substances or objects:

- (a) Consisting of mercury or mercury compounds;
- (b) Containing mercury or mercury compounds; or
- (c) Contaminated with mercury or mercury compounds,

in a quantity above the relevant thresholds defined by the Conference of the Parties, in collaboration with the relevant bodies of the Basel Convention in a harmonized manner, that are disposed of or are intended to be disposed of or are required to be disposed of by the provisions of national law or this Convention. This definition excludes overburden, waste rock and tailings from mining, except from primary mercury mining, unless they contain mercury or mercury compounds above thresholds defined by the Conference of the Parties.

3. Each Party shall take appropriate measures so that mercury waste is:

(a) Managed in an environmentally sound manner, taking into account the guidelines developed under the Basel Convention and in accordance with requirements that the Conference of the Parties shall adopt in an additional annex in accordance with Article 27. In developing requirements, the Conference of the Parties shall take into account Parties' waste management regulations and programmes;

(b) Only recovered, recycled, reclaimed or directly re-used for a use allowed to a Party under this Convention or for environmentally sound disposal pursuant to paragraph 3 (a);

(c) For Parties to the Basel Convention, not transported across international boundaries except for the purpose of environmentally sound disposal in conformity with this Article and with that Convention. In circumstances where the Basel Convention does not apply to transport across international boundaries, a Party shall allow such transport only after taking into account relevant international rules, standards, and guidelines.

4. The Conference of the Parties shall seek to cooperate closely with the relevant bodies of the Basel Convention in the review and update, as appropriate, of the guidelines referred to in paragraph 3 (a).

5. Parties are encouraged to cooperate with each other and with relevant intergovernmental organizations and other entities, as appropriate, to develop and maintain global, regional and national capacity for the management of mercury wastes in an environmentally sound manner.

Article 12

Contaminated sites

1. Each Party shall endeavour to develop appropriate strategies for identifying and assessing sites contaminated by mercury or mercury compounds.

2. Any actions to reduce the risks posed by such sites shall be performed in an environmentally sound manner incorporating, where appropriate, an assessment of the risks to human health and the environment from the mercury or mercury compounds they contain.

3. The Conference of the Parties shall adopt guidance on managing contaminated sites that may include methods and approaches for:

- (a) Site identification and characterization;
- (b) Engaging the public;
- (c) Human health and environmental risk assessments;
- (d) Options for managing the risks posed by contaminated sites;
- (e) Evaluation of benefits and costs; and
- (f) Validation of outcomes.

4. Parties are encouraged to cooperate in developing strategies and implementing activities for identifying, assessing, prioritizing, managing and, as appropriate, remediating contaminated sites.

Article 13

Financial resources and mechanism

1. Each Party undertakes to provide, within its capabilities, resources in respect of those national activities that are intended to implement this Convention, in accordance with its national policies, priorities, plans and programmes. Such resources may include domestic funding through relevant policies, development strategies and national budgets, and bilateral and multilateral funding, as well as private sector involvement.

2. The overall effectiveness of implementation of this Convention by developing country Parties will be related to the effective implementation of this Article.

3. Multilateral, regional and bilateral sources of financial and technical assistance, as well as capacity- building and technology transfer, are encouraged, on an urgent basis, to enhance and increase their activities on mercury in support of developing country Parties in the implementation of this Convention relating to financial resources, technical assistance and technology transfer.

4. The Parties, in their actions with regard to funding, shall take full account of the specific needs and special circumstances of Parties that are small island developing States or least developed countries.

5.A Mechanism for the provision of adequate, predictable, and timely financial resources is hereby defined. The Mechanism is to support developing country Parties and Parties with economies in transition in implementing their obligations under this Convention.

6. The Mechanism shall include:

(a) The Global Environment Facility Trust Fund; and

(b) A specific international Programme to support capacity-building and technical assistance.

7.The Global Environment Facility Trust Fund shall provide new, predictable, adequate and timely financial resources to meet costs in support of implementation of this Convention as agreed by the Conference of the Parties. For the purposes of this Convention, the Global Environment Facility Trust Fund shall be operated under the guidance of and be accountable to the Conference of the Parties. The Conference of the Parties shall provide guidance on overall strategies, policies, programme priorities and eligibility for access to and utilization of financial resources. In addition, the Conference of the Parties shall provide guidance on an indicative list of categories of activities that could receive support from the Global Environment Facility Trust Fund. The Global Environment Facility Trust Fund shall provide resources to meet the agreed incremental costs of global environmental benefits and the agreed full costs of some enabling activities.

8. In providing resources for an activity, the Global Environment Facility Trust Fund should take into account the potential mercury reductions of a proposed activity relative to its costs.

9.For the purposes of this Convention, the Programme referred to in paragraph 6 (b) will be operated under the guidance of and be accountable to the Conference of the Parties. The Conference of the Parties shall, at its first meeting, decide on the hosting institution for the Programme, which shall be an existing entity, and provide guidance to it, including on its duration. All Parties and other relevant stakeholders are invited to provide financial resources to the Programme, on a voluntary basis.

10. The Conference of the Parties and the entities comprising the Mechanism shall agree upon, at the first meeting of the Conference of the Parties, arrangements to give effect to the above paragraphs.

11. The Conference of the Parties shall review, no later than at its third meeting, and thereafter on a regular basis, the level of funding, the guidance provided by the Conference of the Parties to the entities entrusted to operationalize the Mechanism established under this Article and their effectiveness, and their ability to address the changing needs of developing country Parties and Parties with economies in transition. It shall, based on such review, take appropriate action to improve the effectiveness of the Mechanism.

12. All Parties, within their capabilities, are invited to contribute to the Mechanism. The Mechanism shall encourage the provision of resources from other sources, including the private sector, and shall seek to leverage such resources for the activities it supports.

Article 14

Capacity-building, technical assistance and technology transfer

1. Parties shall cooperate to provide, within their respective capabilities, timely and appropriate capacity-building and technical assistance to developing country Parties, in particular Parties that are least developed countries or small island developing States, and Parties with economies in transition, to assist them in implementing their obligations under this Convention.

2. Capacity-building and technical assistance pursuant to paragraph 1 and Article 13 may be delivered through regional, subregional and national arrangements, including existing regional and subregional centres, through other multilateral and bilateral means, and through partnerships, including partnerships involving the private sector. Cooperation and coordination with other multilateral environmental agreements in the field of chemicals and wastes should be sought to increase the effectiveness of technical assistance and its delivery.

3. Developed country Parties and other Parties within their capabilities shall promote and facilitate, supported by the private sector and other relevant stakeholders as appropriate, development, transfer and diffusion of, and access to, up-to-date environmentally sound alternative technologies to developing country Parties, in particular the least developed countries and small island developing States, and Parties with economies in transition, to strengthen their capacity to effectively implement this Convention.

4. The Conference of the Parties shall, by its second meeting and thereafter on a regular basis, and taking into account submissions and reports from Parties including those as provided for in Article 21 and information provided by other stakeholders:

(a) Consider information on existing initiatives and progress made in relation to alternative technologies;

(b) Consider the needs of Parties, particularly developing country Parties, for alternative technologies; and

(c) Identify challenges experienced by Parties, particularly developing country Parties, in technology transfer.

5. The Conference of the Parties shall make recommendations on how capacity-building, technical assistance and technology transfer could be further enhanced under this Article.

Article 15

Implementation and Compliance Committee

1. A mechanism, including a Committee as a subsidiary body of the Conference of the Parties, is hereby established to promote implementation of, and review compliance with, all provisions of this Convention. The mechanism, including the Committee, shall be facilitative in nature and shall pay particular attention to the respective national capabilities and circumstances of Parties.

2. The Committee shall promote implementation of, and review compliance with, all provisions of this Convention. The Committee shall examine both individual and systemic issues of implementation and compliance and make recommendations, as appropriate, to the Conference of the Parties.

3. The Committee shall consist of 15 members, nominated by Parties and elected by the Conference of the Parties, with due consideration to equitable geographical representation based on the five regions of the United Nations; the first members shall be elected at the first meeting of the Conference of the Parties and thereafter in accordance with the rules of procedure approved by the Conference of the Parties pursuant to paragraph 5; the members of the Committee shall have competence in a field relevant to this Convention and reflect an appropriate balance of expertise.

4. The Committee may consider issues on the basis of:

(a) Written submissions from any Party with respect to its own compliance;

(b) National reports in accordance with Article 21; and

(c) Requests from the Conference of the Parties.

5. The Committee shall elaborate its rules of procedure, which shall be subject to approval by the second meeting of the Conference of the Parties; the Conference of the Parties may adopt further terms of reference for the Committee.

6. The Committee shall make every effort to adopt its recommendations by consensus. If all efforts at consensus have been exhausted and no consensus is reached, such recommendations shall as a last resort be adopted by a three-fourths

majority vote of the members present and voting, based on a quorum of two-thirds of the members.

Article 16

Health aspects

1. Parties are encouraged to:

(a) Promote the development and implementation of strategies and programmes to identify and protect populations at risk, particularly vulnerable populations, and which may include adopting science-based health guidelines relating to the exposure to mercury and mercury compounds, setting targets for mercury exposure reduction, where appropriate, and public education, with the participation of public health and other involved sectors;

(b) Promote the development and implementation of science-based educational and preventive programmes on occupational exposure to mercury and mercury compounds;

(c) Promote appropriate health-care services for prevention, treatment and care for populations affected by the exposure to mercury or mercury compounds; and

(d) Establish and strengthen, as appropriate, the institutional and health professional capacities for the prevention, diagnosis, treatment and monitoring of health risks related to the exposure to mercury and mercury compounds.

2. The Conference of the Parties, in considering health-related issues or activities, should:

(a) Consult and collaborate with the World Health Organization, the International Labour Organization and other relevant intergovernmental organizations, as appropriate; and

(b) Promote cooperation and exchange of information with the World Health Organization, the International Labour Organization and other relevant intergovernmental organizations, as appropriate.

Article 17

Information exchange

1. Each Party shall facilitate the exchange of:

(a) Scientific, technical, economic and legal information concerning mercury and mercury compounds, including toxicological, ecotoxicological and safety information;

(b) Information on the reduction or elimination of the production, use, trade, emissions and releases of mercury and mercury compounds;

(c) Information on technically and economically viable alternatives to:

- (i) Mercury-added products;
- (ii) Manufacturing processes in which mercury or mercury compounds are used; and
- (iii) Activities and processes that emit or release mercury or mercury compounds;

including information on the health and environmental risks and economic and social costs and benefits of such alternatives; and

(d) Epidemiological information concerning health impacts associated with exposure to mercury and mercury compounds, in close cooperation with the World Health Organization and other relevant organizations, as appropriate.

2. Parties may exchange the information referred to in paragraph 1 directly, through the Secretariat, or in cooperation with other relevant organizations, including the secretariats of chemicals and wastes conventions, as appropriate.

3. The Secretariat shall facilitate cooperation in the exchange of information referred to in this Article, as well as with relevant organizations, including the secretariats of multilateral environmental agreements and other international initiatives. In addition to information from Parties, this information shall include information from intergovernmental and non-governmental organizations with expertise in the area of mercury, and from national and international institutions with such expertise.

4. Each Party shall designate a national focal point for the exchange of information under this Convention, including with regard to the consent of importing Parties under Article 3.

5. For the purposes of this Convention, information on the health and safety of humans and the environment shall not be regarded as confidential. Parties that exchange other information pursuant to this Convention shall protect any confidential information as mutually agreed.

Article 18

Public information, awareness and education

1. Each Party shall, within its capabilities, promote and facilitate:

(a) Provision to the public of available information on:

- (i) The health and environmental effects of mercury and mercury compounds;
- (ii) Alternatives to mercury and mercury compounds;
- (iii) The topics identified in paragraph 1 of Article 17;

- (iv) The results of its research, development and monitoring activities under Article 19; and
- (v) Activities to meet its obligations under this Convention;

(b) Education, training and public awareness related to the effects of exposure to mercury and mercury compounds on human health and the environment in collaboration with relevant intergovernmental and non-governmental organizations and vulnerable populations, as appropriate.

2. Each Party shall use existing mechanisms or give consideration to the development of mechanisms, such as pollutant release and transfer registers where applicable, for the collection and dissemination of information on estimates of its annual quantities of mercury and mercury compounds that are emitted, released or disposed of through human activities.

Article 19

Research, development and monitoring

1. Parties shall endeavour to cooperate to develop and improve, taking into account their respective circumstances and capabilities:

(a) Inventories of use, consumption, and anthropogenic emissions to air and releases to water and land of mercury and mercury compounds;

(b) Modelling and geographically representative monitoring of levels of mercury and mercury compounds in vulnerable populations and in environmental media, including biotic media such as fish, marine mammals, sea turtles and birds, as well as collaboration in the collection and exchange of relevant and appropriate samples;

(c) Assessments of the impact of mercury and mercury compounds on human health and the environment, in addition to social, economic and cultural impacts, particularly in respect of vulnerable populations;

(d) Harmonized methodologies for the activities undertaken under subparagraphs (a), (b) and (c);

(e) Information on the environmental cycle, transport (including long-range transport and deposition), transformation and fate of mercury and mercury compounds in a range of ecosystems, taking appropriate account of the distinction between anthropogenic and natural emissions and releases of mercury and of remobilization of mercury from historic deposition;

(f) Information on commerce and trade in mercury and mercury compounds and mercury-added products; and

(g) Information and research on the technical and economic availability of mercury-free products and processes and on best available techniques and best

environmental practices to reduce and monitor emissions and releases of mercury and mercury compounds.

2. Parties should, where appropriate, build on existing monitoring networks and research programmes in undertaking the activities identified in paragraph 1.

Article 20

Implementation plans

1. Each Party may, following an initial assessment, develop and execute an implementation plan, taking into account its domestic circumstances, for meeting the obligations under this Convention. Any such plan should be transmitted to the Secretariat as soon as it has been developed.

2. Each Party may review and update its implementation plan, taking into account its domestic circumstances and referring to guidance from the Conference of the Parties and other relevant guidance.

3. Parties should, in undertaking work in paragraphs 1 and 2, consult national stakeholders to facilitate the development, implementation, review and updating of their implementation plans.

4. Parties may also coordinate on regional plans to facilitate implementation of this Convention.

Article 21

Reporting

1. Each Party shall report to the Conference of the Parties, through the Secretariat, on the measures it has taken to implement the provisions of this Convention and on the effectiveness of such measures and the possible challenges in meeting the objectives of the Convention.

2. Each Party shall include in its reporting the information as called for in Articles 3, 5, 7, 8 and 9 of this Convention.

3. The Conference of the Parties shall, at its first meeting, decide upon the timing and format of the reporting to be followed by the Parties, taking into account the desirability of coordinating reporting with other relevant chemicals and wastes conventions.

Article 22

Effectiveness evaluation

1. The Conference of the Parties shall evaluate the effectiveness of this Convention, beginning no later than six years after the date of entry into force of the Convention and periodically thereafter at intervals to be decided by it.

2. To facilitate the evaluation, the Conference of the Parties shall, at its first meeting, initiate the establishment of arrangements for providing itself with comparable monitoring data on the presence and movement of mercury and mercury compounds in the environment as well as trends in levels of mercury and mercury compounds observed in biotic media and vulnerable populations.

3. The evaluation shall be conducted on the basis of available scientific, environmental, technical, financial and economic information, including:

(a) Reports and other monitoring information provided to the Conference of the Parties pursuant to paragraph 2;

(b) Reports submitted pursuant to Article 21;

(c) Information and recommendations provided pursuant to Article 15; and

(d) Reports and other relevant information on the operation of the financial assistance, technology transfer and capacity-building arrangements put in place under this Convention.

Article 23

Conference of the Parties

1. A Conference of the Parties is hereby established.

2. The first meeting of the Conference of the Parties shall be convened by the Executive Director of the United Nations Environment Programme no later than one year after the date of entry into force of this Convention. Thereafter, ordinary meetings of the Conference of the Parties shall be held at regular intervals to be decided by the Conference.

3. Extraordinary meetings of the Conference of the Parties shall be held at such other times as may be deemed necessary by the Conference, or at the written request of any Party, provided that, within six months of the request being communicated to the Parties by the Secretariat, it is supported by at least one third of the Parties.

4. The Conference of the Parties shall by consensus agree upon and adopt at its first meeting rules of procedure and financial rules for itself and any of its subsidiary bodies, as well as financial provisions governing the functioning of the Secretariat.

5. The Conference of the Parties shall keep under continuous review and evaluation the implementation of this Convention. It shall perform the functions assigned to it by this Convention and, to that end, shall:

(a) Establish such subsidiary bodies as it considers necessary for the implementation of this Convention;

(b) Cooperate, where appropriate, with competent international organizations and intergovernmental and non-governmental bodies;

(c) Regularly review all information made available to it and to the Secretariat pursuant to Article 21;

(d) Consider any recommendations submitted to it by the Implementation and Compliance Committee;

(e) Consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the objectives of this Convention; and

(f) Review Annexes A and B pursuant to Article 4 and Article 5.

6. The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State not a Party to this Convention, may be represented at meetings of the Conference of the Parties as observers. Any body or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, that is qualified in matters covered by this Convention and has informed the Secretariat of its wish to be represented at a meeting of the Conference of the Parties as an observer may be admitted unless at least one third of the Parties present object. The admission and participation of observers shall be subject to the rules of procedure adopted by the Conference of the Parties.

Article 24

Secretariat

1. A Secretariat is hereby established.

2. The functions of the Secretariat shall be:

(a) To make arrangements for meetings of the Conference of the Parties and its subsidiary bodies and to provide them with services as required;

(b) To facilitate assistance to Parties, particularly developing country Parties and Parties with economies in transition, on request, in the implementation of this Convention;

(c) To coordinate, as appropriate, with the secretariats of relevant international bodies, particularly other chemicals and waste conventions;

(d) To assist Parties in the exchange of information related to the implementation of this Convention;

(e) To prepare and make available to the Parties periodic reports based on information received pursuant to Articles 15 and 21 and other available information;

(f) To enter, under the overall guidance of the Conference of the Parties, into such administrative and contractual arrangements as may be required for the effective discharge of its functions; and

(g) To perform the other secretariat functions specified in this Convention and such other functions as may be determined by the Conference of the Parties.

3. The secretariat functions for this Convention shall be performed by the Executive Director of the United Nations Environment Programme, unless the Conference of the Parties decides, by a three-fourths majority of the Parties present and voting, to entrust the secretariat functions to one or more other international organizations.

4. The Conference of the Parties, in consultation with appropriate international bodies, may provide for enhanced cooperation and coordination between the Secretariat and the secretariats of other chemicals and wastes conventions. The Conference of the Parties, in consultation with appropriate international bodies, may provide further guidance on this matter.

Article 25

Settlement of disputes

1. Parties shall seek to settle any dispute between them concerning the interpretation or application of this Convention through negotiation or other peaceful means of their own choice.

2. When ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention, or at any time thereafter, a Party that is not a regional economic integration organization may declare in a written instrument submitted to the Depositary that, with regard to any dispute concerning the interpretation or application of this Convention, it recognizes one or both of the following means of dispute settlement as compulsory in relation to any Party accepting the same obligation:

(a) Arbitration in accordance with the procedure set out in Part I of Annex E;

(b) Submission of the dispute to the International Court of Justice.

3. A Party that is a regional economic integration organization may make a declaration with like effect in relation to arbitration in accordance with paragraph 2.

4. A declaration made pursuant to paragraph 2 or 3 shall remain in force until it expires in accordance with its terms or until three months after written notice of its revocation has been deposited with the Depositary.

5. The expiry of a declaration, a notice of revocation or a new declaration shall in no way affect proceedings pending before an arbitral tribunal or the International Court of Justice, unless the parties to the dispute otherwise agree.

6. If the parties to a dispute have not accepted the same means of dispute settlement pursuant to paragraph 2 or 3, and if they have not been able to settle their dispute through the means mentioned in paragraph 1 within twelve months following notification by one Party to another that a dispute exists between them, the dispute shall be submitted to a conciliation commission at the request of any party to the dispute. The procedure set out in Part II of Annex E shall apply to conciliation under this Article.

Article 26

Amendments to the Convention

1. Amendments to this Convention may be proposed by any Party.
2. Amendments to this Convention shall be adopted at a meeting of the Conference of the Parties. The text of any proposed amendment shall be communicated to the Parties by the Secretariat at least six months before the meeting at which it is proposed for adoption. The Secretariat shall also communicate the proposed amendment to the signatories to this Convention and, for information, to the Depository.
3. The Parties shall make every effort to reach agreement on any proposed amendment to this Convention by consensus. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached, the amendment shall as a last resort be adopted by a three-fourths majority vote of the Parties present and voting at the meeting.
4. An adopted amendment shall be communicated by the Depository to all Parties for ratification, acceptance or approval.
5. Ratification, acceptance or approval of an amendment shall be notified to the Depository in writing. An amendment adopted in accordance with paragraph 3 shall enter into force for the Parties having consented to be bound by it on the ninetieth day after the date of deposit of instruments of ratification, acceptance or approval by at least three-fourths of the Parties that were Parties at the time at which the amendment was adopted. Thereafter, the amendment shall enter into force for any other Party on the ninetieth day after the date on which that Party deposits its instrument of ratification, acceptance or approval of the amendment.

Article 27

Adoption and amendment of annexes

1. Annexes to this Convention shall form an integral part thereof and, unless expressly provided otherwise, a reference to this Convention constitutes at the same time a reference to any annexes thereto.
2. Any additional annexes adopted after the entry into force of this Convention shall be restricted to procedural, scientific, technical or administrative matters.
3. The following procedure shall apply to the proposal, adoption and entry into force of additional annexes to this Convention:
 - (a) Additional annexes shall be proposed and adopted according to the procedure laid down in paragraphs 1–3 of Article 26;
 - (b) Any Party that is unable to accept an additional annex shall so notify the Depository, in writing, within one year from the date of communication by the Depository of the adoption of such annex. The Depository shall without delay notify

all Parties of any such notification received. A Party may at any time notify the Depositary, in writing, that it withdraws a previous notification of non-acceptance in respect of an additional annex, and the annex shall thereupon enter into force for that Party subject to subparagraph (c); and

(c) On the expiry of one year from the date of the communication by the Depositary of the adoption of an additional annex, the annex shall enter into force for all Parties that have not submitted a notification of non-acceptance in accordance with the provisions of subparagraph (b).

4. The proposal, adoption and entry into force of amendments to annexes to this Convention shall be subject to the same procedures as for the proposal, adoption and entry into force of additional annexes to the Convention, except that an amendment to an annex shall not enter into force with regard to any Party that has made a declaration with regard to amendment of annexes in accordance with paragraph 5 of Article 30, in which case any such amendment shall enter into force for such a Party on the ninetieth day after the date it has deposited with the Depositary its instrument of ratification, acceptance, approval or accession with respect to such amendment.

5. If an additional annex or an amendment to an annex is related to an amendment to this Convention, the additional annex or amendment shall not enter into force until such time as the amendment to the Convention enters into force.

Article 28

Right to vote

1. Each Party to this Convention shall have one vote, except as provided for in paragraph 2.

2. A regional economic integration organization, on matters within its competence, shall exercise its right to vote with a number of votes equal to the number of its member States that are Parties to this Convention. Such an organization shall not exercise its right to vote if any of its member States exercises its right to vote, and vice versa.

Article 29

Signature

This Convention shall be opened for signature at Kumamoto, Japan, by all States and regional economic integration organizations on 10 and 11 October 2013, and thereafter at the United Nations Headquarters in New York until 9 October 2014.

Article 30

Ratification, acceptance, approval or accession

1. This Convention shall be subject to ratification, acceptance or approval by States and by regional economic integration organizations. It shall be open for accession by States and by regional economic integration organizations from the day after the date on which the Convention is closed for signature. Instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Depositary.

2. Any regional economic integration organization that becomes a Party to this Convention without any of its member States being a Party shall be bound by all the obligations under the Convention. In the case of such organizations, one or more of whose member States is a Party to this Convention, the organization and its member States shall decide on their respective responsibilities for the performance of their obligations under the Convention. In such cases, the organization and the member States shall not be entitled to exercise rights under the Convention concurrently.

3. In its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, a regional economic integration organization shall declare the extent of its competence in respect of the matters governed by this Convention. Any such organization shall also inform the Depositary, who shall in turn inform the Parties, of any relevant modification of the extent of its competence.

4. Each State or regional economic integration organization is encouraged to transmit to the Secretariat at the time of its ratification, acceptance, approval or accession of the Convention information on its measures to implement the Convention.

5. In its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, any Party may declare that, with regard to it, any amendment to an annex shall enter into force only upon the deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession with respect thereto.

Article 31

Entry into force

1. This Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the fiftieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

2. For each State or regional economic integration organization that ratifies, accepts or approves this Convention or accedes thereto after the deposit of the fiftieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit by such State or regional economic integration organization of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

3. For the purposes of paragraphs 1 and 2, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of that organization.

Article 32
Reservations

No reservations may be made to this Convention.

Article 33
Withdrawal

1. At any time after three years from the date on which this Convention has entered into force for a Party, that Party may withdraw from the Convention by giving written notification to the Depositary.

2. Any such withdrawal shall take effect upon expiry of one year from the date of receipt by the Depositary of the notification of withdrawal, or on such later date as may be specified in the notification of withdrawal.

Article 34
Depositary

The Secretary-General of the United Nations shall be the Depositary of this Convention.

Article 35
Authentic texts

The original of this Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Depositary.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorized to that effect, have signed this Convention.

Done at Kumamoto, Japan, on this tenth day of October, two thousand and thirteen.

Annex A

Mercury-added products

The following products are excluded from this Annex:

- (a) Products essential for civil protection and military uses;
- (b) Products for research, calibration of instrumentation, for use as reference standard;
- (c) Where no feasible mercury-free alternative for replacement is available, switches and relays, cold cathode fluorescent lamps and external electrode fluorescent lamps (CCFL and EEFL) for electronic displays, and measuring devices;
- (d) Products used in traditional or religious practices; and
- (e) Vaccines containing thiomersal as preservatives.

Part I: Products subject to Article 4, paragraph 1

Mercury-added products	Date after which the manufacture, import or export of the product shall not be allowed (phase-out date)
Batteries, except for button zinc silver oxide batteries with a mercury content < 2% and button zinc air batteries with a mercury content < 2%	2020
Switches and relays, except very high accuracy capacitance and loss measurement bridges and high frequency radio frequency switches and relays in monitoring and control instruments with a maximum mercury content of 20 mg per bridge, switch or relay	2020
Compact fluorescent lamps (CFLs) for general lighting purposes that are ≤ 30 watts with a mercury content exceeding 5 mg per lamp burner	2020
Linear fluorescent lamps (LFLs) for general lighting purposes: (a) Triband phosphor < 60 watts with a mercury content exceeding 5 mg per lamp; (b) Halophosphate phosphor ≤ 40 watts with a mercury content exceeding 10 mg per lamp	2020
High pressure mercury vapour lamps (HPMV) for general lighting purposes	2020
Mercury in cold cathode fluorescent lamps and external electrode fluorescent lamps (CCFL and EEFL) for electronic displays: (a) short length (≤ 500 mm) with mercury content exceeding 3.5 mg per lamp	2020

Mercury-added products	Date after which the manufacture, import or export of the product shall not be allowed (phase-out date)
(b) medium length (> 500 mm and ≤ 1 500 mm) with mercury content exceeding 5 mg per lamp (c) long length (> 1 500 mm) with mercury content exceeding 13 mg per lamp	
Cosmetics (with mercury content above 1ppm), including skin lightening soaps and creams, and not including eye area cosmetics where mercury is used as a preservative and no effective and safe substitute preservatives are available ^{1/}	2020
Pesticides, biocides and topical antiseptics	2020
The following non-electronic measuring devices except non-electronic measuring devices installed in large-scale equipment or those used for high precision measurement, where no suitable mercury-free alternative is available: (a) barometers; (b) hygrometers; (c) manometers; (d) thermometers; (e) sphygmomanometers.	2020

^{1/}The intention is not to cover cosmetics, soaps or creams with trace contaminants of mercury.

Part II: Products subject to Article 4, paragraph 3

Mercury-added products	Provisions
Dental amalgam	Measures to be taken by a Party to phase down the use of dental amalgam shall take into account the Party's domestic circumstances and relevant international guidance and shall include two or more of the measures from the following list: (i) Setting national objectives aiming at dental caries prevention and health promotion, thereby minimizing the need for dental restoration; (ii) Setting national objectives aiming at minimizing its use;

	<ul style="list-style-type: none"> (iii) Promoting the use of cost-effective and clinically effective mercury-free alternatives for dental restoration; (iv) Promoting research and development of quality mercury-free materials for dental restoration; (v) Encouraging representative professional organizations and dental schools to educate and train dental professionals and students on the use of mercury-free dental restoration alternatives and on promoting best management practices; (vi) Discouraging insurance policies and programmes that favour dental amalgam use over mercury-free dental restoration; (vii) Encouraging insurance policies and programmes that favour the use of quality alternatives to dental amalgam for dental restoration; (viii) Restricting the use of dental amalgam to its encapsulated form; (ix) Promoting the use of best environmental practices in dental facilities to reduce releases of mercury and mercury compounds to water and land.
--	--

Annex B

Manufacturing processes in which mercury or mercury compounds are used

Part I: Processes subject to Article 5, paragraph 2

Manufacturing processes using mercury or mercury compounds	Phase-out date
Chlor-alkali production	2025
Acetaldehyde production in which mercury or mercury compounds are used as a catalyst	2018

Part II: Processes subject to Article 5, paragraph 3 Mercury using process	Provisions
Vinyl chloride monomer production	<p>Measures to be taken by the Parties shall include but not be limited to:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Reduce the use of mercury in terms of per unit production by 50 per cent by the year 2020 against 2010 use; (ii) Promoting measures to reduce the reliance on mercury from primary mining; (iii) Taking measures to reduce emissions and releases of mercury to the environment; (iv) Supporting research and development in respect of mercury-free catalysts and processes; (v) Not allowing the use of mercury five years after the Conference of the Parties has established that mercury-free catalysts based on existing processes have become technically and economically feasible; (vi) Reporting to the Conference of the Parties on its efforts to develop and/or identify alternatives and phase out mercury use in accordance with Article 21.
Sodium or Potassium Methylate or Ethylate	<p>Measures to be taken by the Parties shall include but not be limited to:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Measures to reduce the use of mercury aiming at the phase out of this use as fast as possible and within 10 years of the entry into force of the Convention; (ii) Reduce emissions and releases in terms of per unit production by 50 per cent by 2020 compared to 2010; (iii) Prohibiting the use of fresh mercury from primary mining; (iv) Supporting research and development in respect of mercury-free processes; (v) Not allowing the use of mercury five years after the Conference of the Parties has established that mercury-free processes have become technically and economically feasible; (vi) Reporting to the Conference of the Parties on its efforts to develop and/or identify alternatives and phase out mercury use in accordance with Article 21.

Production of polyurethane using mercury containing catalysts	<p>Measures to be taken by the Parties shall include but not be limited to:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Taking measures to reduce the use of mercury, aiming at the phase out of this use as fast as possible, within 10 years of the entry into force of the Convention; (ii) Taking measures to reduce the reliance on mercury from primary mercury mining; (iii) Taking measures to reduce emissions and releases of mercury to the environment; (iv) Encouraging research and development in respect of mercury-free catalysts and processes; (v) Reporting to the Conference of the Parties on its efforts to develop and/or identify alternatives and phase out mercury use in accordance with Article 21. <p>Paragraph 6 of Article 5 shall not apply to this manufacturing process.</p>
---	---

Annex C

Artisanal and small-scale gold mining

National action plans

1. Each Party that is subject to the provisions of paragraph 3 of Article 7 shall include in its national action plan:

(a) National objectives and reduction targets;

(b) Actions to eliminate:

- (i) Whole ore amalgamation;
- (ii) Open burning of amalgam or processed amalgam;
- (iii) Burning of amalgam in residential areas; and
- (iv) Cyanide leaching in sediment, ore or tailings to which mercury has been added without first removing the mercury;

(c) Steps to facilitate the formalization or regulation of the artisanal and small-scale gold mining sector;

(d) Baseline estimates of the quantities of mercury used and the practices employed in artisanal and small-scale gold mining and processing within its territory;

(e) Strategies for promoting the reduction of emissions and releases of, and exposure to, mercury in artisanal and small-scale gold mining and processing, including mercury-free methods;

(f) Strategies for managing trade and preventing the diversion of mercury and mercury compounds from both foreign and domestic sources to use in artisanal and small scale gold mining and processing;

(g) Strategies for involving stakeholders in the implementation and continuing development of the national action plan;

(h) A public health strategy on the exposure of artisanal and small-scale gold miners and their communities to mercury. Such a strategy should include, inter alia, the gathering of health data, training for health-care workers and awareness-raising through health facilities;

(i) Strategies to prevent the exposure of vulnerable populations, particularly children and women of child-bearing age, especially pregnant women, to mercury used in artisanal and small-scale gold mining;

(j) Strategies for providing information to artisanal and small-scale gold miners and affected communities; and

(k) A schedule for the implementation of the national action plan.

2. Each Party may include in its national action plan additional strategies to achieve its objectives, including the use or introduction of standards for mercury-free artisanal and small-scale gold mining and market-based mechanisms or marketing tools.

Annex D

List of point sources of emissions of mercury and mercury compounds to the atmosphere

Point source category:

Coal-fired power plants;

Coal-fired industrial boilers;

Smelting and roasting processes used in the production of non-ferrous metals;

^{1/}

Waste incineration facilities;

Cement clinker production facilities.

^{1/} For the purpose of this Annex, “non-ferrous metals” refers to lead, zinc, copper and industrial gold.

Annex E

Arbitration and conciliation procedures

Part I: Arbitration procedure

The arbitration procedure for purposes of paragraph 2 (a) of Article 25 of this Convention shall be as follows:

Article 1

1. A Party may initiate recourse to arbitration in accordance with Article 25 of this Convention by written notification addressed to the other party or parties to the dispute. The notification shall be accompanied by a statement of claim, together with any supporting documents. Such notification shall state the subject matter of arbitration and include, in particular, the Articles of this Convention the interpretation or application of which are at issue.

2. The claimant party shall notify the Secretariat that it is referring a dispute to arbitration pursuant to Article 25 of this Convention. The notification shall be accompanied by the written notification of the claimant party, the statement of claim, and the supporting documents referred to in paragraph 1 above. The Secretariat shall forward the information thus received to all Parties.

Article 2

1. If a dispute is referred to arbitration in accordance with Article 1 above, an arbitral tribunal shall be established. It shall consist of three members.

2. Each party to the dispute shall appoint an arbitrator, and the two arbitrators so appointed shall designate by agreement the third arbitrator, who shall be the President of the tribunal. In disputes between more than two parties, parties in the same interest shall appoint one arbitrator jointly by agreement. The President of the tribunal shall not be a national of any of the parties to the dispute, nor have his or her usual place of residence in the territory of any of these parties, nor be employed by any of them, nor have dealt with the case in any other capacity.

3. Any vacancy shall be filled in the manner prescribed for the initial appointment.

Article 3

1. If one of the parties to the dispute does not appoint an arbitrator within two months of the date on which the respondent party receives the notification of the arbitration, the other party may inform the Secretary-General of the United Nations, who shall make the designation within a further two-month period.

2. If the President of the arbitral tribunal has not been designated within two months of the date of the appointment of the second arbitrator, the Secretary-General of the

United Nations shall, at the request of a party, designate the President within a further two-month period.

Article 4

The arbitral tribunal shall render its decisions in accordance with the provisions of this Convention and international law.

Article 5

Unless the parties to the dispute otherwise agree, the arbitral tribunal shall determine its own rules of procedure.

Article 6

The arbitral tribunal may, at the request of one of the parties to the dispute, recommend essential interim measures of protection.

Article 7

The parties to the dispute shall facilitate the work of the arbitral tribunal and, in particular, using all means at their disposal, shall:

- (a) Provide it with all relevant documents, information and facilities; and
- (b) Enable it, when necessary, to call witnesses or experts and receive their evidence.

Article 8

The parties to the dispute and the arbitrators are under an obligation to protect the confidentiality of any information or documents that they receive in confidence during the proceedings of the arbitral tribunal.

Article 9

Unless the arbitral tribunal determines otherwise because of the particular circumstances of the case, the costs of the tribunal shall be borne by the parties to the dispute in equal shares. The tribunal shall keep a record of all its costs and shall furnish a final statement thereof to the parties.

Article 10

A Party that has an interest of a legal nature in the subject matter of the dispute that may be affected by the decision may intervene in the proceedings with the consent of the arbitral tribunal.

Article 11

The arbitral tribunal may hear and determine counterclaims arising directly out of the subject matter of the dispute.

Article 12

Decisions of the arbitral tribunal on both procedure and substance shall be taken by a majority vote of its members.

Article 13

1. If one of the parties to the dispute does not appear before the arbitral tribunal or fails to defend its case, the other party may request the tribunal to continue the proceedings and to make its decision. Absence of a party or a failure of a party to defend its case shall not constitute a bar to the proceedings.
2. Before rendering its final decision, the arbitral tribunal must satisfy itself that the claim is well founded in fact and law.

Article 14

The arbitral tribunal shall render its final decision within five months of the date on which it is fully constituted, unless it finds it necessary to extend the time limit for a period that should not exceed five more months.

Article 15

The final decision of the arbitral tribunal shall be confined to the subject matter of the dispute and shall state the reasons on which it is based. It shall contain the names of the members who have participated and the date of the final decision. Any member of the tribunal may attach a separate or dissenting opinion to the final decision.

Article 16

The final decision shall be binding on the parties to the dispute. The interpretation of this Convention given by the final decision shall also be binding upon a Party intervening under Article 10 above insofar as it relates to matters in respect of which that Party intervened. The final decision shall be without appeal unless the parties to the dispute have agreed in advance to an appellate procedure.

Article 17

Any disagreement that may arise between those bound by the final decision in accordance with Article 16 above, as regards the interpretation or manner of implementation of that final decision, may be submitted by any of them for decision to the arbitral tribunal that rendered it.

Part II: Conciliation procedure

The conciliation procedure for purposes of paragraph 6 of Article 25 of this Convention shall be as follows:

Article 1

A request by a party to a dispute to establish a conciliation commission pursuant to paragraph 6 of Article 25 of this Convention shall be addressed in writing to the Secretariat, with a copy to the other party or parties to the dispute. The Secretariat shall forthwith inform all Parties accordingly.

Article 2

1. The conciliation commission shall, unless the parties to the dispute otherwise agree, comprise three members, one appointed by each party concerned and a President chosen jointly by those members.
2. In disputes between more than two parties, parties in the same interest shall appoint their member of the commission jointly by agreement.

Article 3

If any appointment by the parties to the dispute is not made within two months of the date of receipt by the Secretariat of the written request referred to in Article 1 above, the Secretary-General of the United Nations shall, upon request by any party, make such appointment within a further two-month period.

Article 4

If the President of the conciliation commission has not been chosen within two months of the appointment of the second member of the commission, the Secretary-General of the United Nations shall, upon request by any party to the dispute, designate the President within a further two-month period.

Article 5

The conciliation commission shall assist the parties to the dispute in an independent and impartial manner in their attempt to reach an amicable resolution.

Article 6

1. The conciliation commission may conduct the conciliation proceedings in such a manner as it considers appropriate, taking fully into account the circumstances of the case and the views the parties to the dispute may express, including any request for a swift resolution. It may adopt its own rules of procedure as necessary, unless the parties otherwise agree.

2. The conciliation commission may, at any time during the proceedings, make proposals or recommendations for a resolution of the dispute.

Article 7

The parties to the dispute shall cooperate with the conciliation commission. In particular, they shall endeavour to comply with requests by the commission to submit written materials, provide evidence and attend meetings. The parties and the members of the conciliation commission are under an obligation to protect the confidentiality of any information or documents they receive in confidence during the proceedings of the commission.

Article 8

The conciliation commission shall take its decisions by a majority vote of its members.

Article 9

Unless the dispute has already been resolved, the conciliation commission shall render a report with recommendations for resolution of the dispute no later than twelve months of being fully constituted, which the parties to the dispute shall consider in good faith.

Article 10

Any disagreement as to whether the conciliation commission has competence to consider a matter referred to it shall be decided by the commission.

Article 11

The costs of the conciliation commission shall be borne by the parties to the dispute in equal shares, unless they agree otherwise. The commission shall keep a record of all its costs and shall furnish a final statement thereof to the parties.

ANEXO 3

Fotos das reuniões de negociação da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, captadas por André Fenner na ocasião da 3ª e 5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio (INC-3 e INC-5), realizadas em Nairobi, Quênia (2011) e Genebra, Suíça (2013), respectivamente.



3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Nairobi/Quênia (2011).



3ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Nairobi/Quênia (2011).



5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Genebra/Suíça (2013).



5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Genebra/Suíça (2013).



5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Genebra/Suíça (2013).



5ª Sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação do Mercúrio – Genebra/Suíça (2013).