



O BRASIL E O REGIME
INTERNACIONAL DE
SEGURANÇA QUÍMICA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos

O BRASIL E O REGIME
INTERNACIONAL DE
SEGURANÇA QUÍMICA



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília – 2014

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2015

V331 Vasconcellos, Rui Antonio Jucá Pinheiro de.

O Brasil e o regime internacional de segurança química / Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos. – Brasília : FUNAG, 2014.

303 p. – (Coleção CAE)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2013.

ISBN: 978-85-7631-533-9

1. Regime internacional de segurança química - história. 2. Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1992). 3. Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (1998). 4. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972 : Estocolmo, Suécia). 5. Governança Ambiental Internacional. 6. Política externa - Brasil. 7. Segurança química - atuação - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 327.81
CDD 327(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Lista de abreviaturas e siglas	7
Prefácio	11
Introdução	17
1. O regime internacional de segurança química	27
1.1. Origem e evolução histórica.....	28
1.2. A Convenção de Basileia.....	40
1.3. A Convenção de Roterdã	59
1.4. A Convenção de Estocolmo	74
1.5. Considerações sobre a efetividade	89
2. A era das transformações: da cooperação e coordenação às sinergias	99
2.1. As raízes da mudança	100
2.2. Uma abordagem estratégica.....	114
2.3. O Grupo de Trabalho Conjunto ad hoc sobre Cooperação e Coordenação.....	127
2.4. A reunião simultânea e extraordinária das Conferências das Partes.....	141

2.5. Nova rodada de Conferências das Partes e próximos passos.....	160
3. Governança Ambiental Internacional: riscos e oportunidades	169
3.1. Governança Ambiental Internacional	170
3.2. O Processo Consultivo sobre Opções de Financiamento para Químicos e Resíduos	188
3.3. As negociações do instrumento sobre mercúrio	204
3.4. A Conferência Rio+20.....	215
4. O Brasil e o futuro do regime: perspectivas de ação	233
4.1. Na dimensão da Convenção de Basileia.....	235
4.2. Na dimensão da Convenção de Roterdã	244
4.3. Na dimensão da Convenção de Estocolmo	249
4.4. Na dimensão das negociações sobre mercúrio	255
4.5. Na dimensão do processo de sinergias	263
Conclusão	271
Referências	281

Lista de abreviaturas e siglas

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
AHJWG – Grupo de Trabalho Conjunto Ad Hoc
ASGM – Mineração Artesanal de Ouro em Pequena Escala
BAT – Melhores Técnicas Disponíveis
BEP – Melhores Práticas Ambientais
CA/PNUMA – Conselho de Administração do PNUMA
CDH – Conselho de Direitos Humanos
CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável
Cetesb – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CLI – Iniciativa Conduzida por Suíça e Indonésia para
Aumento da Eficiência
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
Conasq – Comissão Nacional de Segurança Química
COP – Conferência das Partes
CRC – Comitê de Revisão de Substâncias Químicas da
Convenção de Roterdã

DDT – Dicloro-Difenil-Tricloroetano
DE/PNUMA – Diretor-Executivo do PNUMA
DGD – Documento Orientador de Decisão
EMG – Grupo de Gestão Ambiental
ESM – Gerenciamento Ambientalmente Adequado
ExCOPS – Reunião Extraordinária e Simultânea das Conferências das Partes das Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
GEF – Fundo para o Meio Ambiente Global
GMEF – Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente
GPA – Plano de Ação Global da SAICM
GT – Grupo de Trabalho
HCB – Hexaclorobenzeno
ICCM – Conferência Internacional sobre Manejo de Substâncias Químicas
IEG – Governança Ambiental Internacional
IFCS – Fórum Intergovernamental de Segurança Química
INC – Comitê Negociador Intergovernamental
IOMC – Programa Interorganizacional para o Gerenciamento Adequado de Substâncias Químicas
JECFA – Comitê Conjunto de Especialistas em Aditivos Alimentícios
LRTAP – Convenção sobre Poluição Aérea Transfronteiriça de Longo Alcance
LWG – Grupo de Trabalho Jurídico da Convenção de Basileia

Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MLF – Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MPPI – Iniciativa de Parceria para Telefones Celulares da Convenção de Basileia

MS – Ministério da Saúde

NIP – Plano Nacional de Implementação da Convenção de Estocolmo

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OEWG – Grupo de Trabalho de Composição Aberta

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

OPS – Estratégia de Política Abrangente da SAICM

Pace – Parceria para a Ação sobre Equipamentos de Computação

PCB – Bifenilas Policloradas

PFO – Sulfonato de Perfluorooctano

PIC – Consentimento Prévio Informado

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

POP – Poluentes Orgânicos Persistentes

POPRC – Comitê de Revisão dos Poluentes Orgânicos Persistentes

QSP – Programa de Início Rápido da SAICM

SAICM – Abordagem Estratégica para o Manejo
Internacional de Químicos
TBT – Tributilestanho
UE – União Europeia

Prefácio

Na década de 1960, as substâncias químicas emergiram como tema político na agenda global. Os impactos da produção, transporte, exportação, comércio, uso dessas substâncias e seus resíduos, na saúde humana e no meio ambiente, representaram temas centrais nas discussões na Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, em 1972.

Rui Pinheiro de Vasconcellos descreve a trajetória do regime de segurança química e revela o papel estruturante desse tema para a arquitetura do multilateralismo ambiental. Sua obra apresenta dois enfoques: o histórico e o atual. O primeiro remete à formação do regime e traz uma radiografia das forças motivadoras que ensejaram a aglutinação de esforços em torno da proteção da saúde humana e do meio ambiente, frente ao uso e descarte crescentes de substâncias químicas cujos riscos são inaceitáveis ou desconhecidos.

O segundo enfoque atualiza o debate diante dos desafios e oportunidades postos ao Brasil em decorrência das recentes reformas institucionais advindas do Processo

de Sinergias, instalado com o objetivo de superar a fragmentação entre as Convenções de Basiléia, Roterdã e Estocolmo.

Não é exagero afirmar que esses três acordos vinculantes constituem os pilares sobre os quais se assenta a regulação internacional afeta ao controle de poluentes, cuja persistência, a toxicidade e o espalhamento podem ter impactos globais.

Esses tratados referem-se ao manejo de resíduos perigosos, à troca de informações em operações de comércio internacional de substâncias perigosas e à eliminação de poluentes orgânicos persistentes. Juntos, respondem pelo conjunto de medidas obrigatórias que as Partes se comprometem a empreender na busca de cobenefícios.

Além de retratar o legado programático desses acordos, o autor registra o papel estratégico que desempenharam na constituição do PNUMA – órgão do secretariado responsável por todo o *cluster* de químicos e resíduos que se tornou a principal instância a acompanhar as atividades ambientais desenvolvidas pelas Nações Unidas.

Rui de Vasconcellos também traz à tona as principais clivagens ao redor das quais se têm mantido represadas as possibilidades de avanço na implementação dos compromissos assumidos nessas convenções. Ao mesmo tempo, sinaliza os trilhos por onde vislumbra possíveis alternativas para o futuro do regime de segurança química.

Ao colocar-se sob o ângulo dos interesses brasileiros, o autor expõe com clareza as posições nacionais e as oposições que o País enfrentou, quando nossos argumentos lograram êxito ou quando se diluíram. É notável a descrição que Rui faz dos interesses em jogo ao longo das negociações, em especial a defesa brasileira de um regime equilibrado quanto

a compromissos, em contraposição aos países doadores, favoráveis a mecanismos de financiamento cada vez mais restritivos.

Sem jamais abster-se de uma leitura com perspectiva diplomática, Rui demonstra sensibilidade para com a temática ambiental, expondo natural preocupação com o processo de flexibilização da Convenção de Basileia diante do fenômeno do aumento da transferência de resíduos eletrônicos para países em desenvolvimento. Outro exemplo de sua sensibilidade com respeito ao enfoque ambiental e do desenvolvimento sustentável é o reconhecimento da excelência da Cetesb como Centro Regional da Convenção de Estocolmo para América Latina e Caribe e a importância da contribuição desse Centro para a construção de capacidades nacionais e regionais.

É oportuno lembrar ao leitor que as origens do debate em torno da segurança química, ao lado da poluição do ar, da água e do solo, do manejo de resíduos e do ordenamento territorial remontam ao que se conhecia como «Agenda Marrom», cujo objeto era o enfrentamento dos problemas decorrentes da urbanização, da industrialização, do crescimento econômico e do desenvolvimento social. Diante de novos desafios que emergem e que exigem mecanismos de governança mais eficientes e recursos financeiros adicionais, à primeira vista, o controle da poluição poderia dar a falsa impressão de parecer superado ou incapaz de alçar projeção equivalente a temas prementes como o combate à mudança do clima e à perda de biodiversidade.

O olhar atento do autor, no entanto, descortina cenário marcado pela expansão da indústria química, particularmente nos países em desenvolvimento. Dados da OCDE projetam crescimento do comércio global de

substâncias químicas de 3% ao ano, até 2050. Estudos do PNUMA identificam notória inflexão nos padrões de produção da indústria química, cuja tendência, movida pelas grandes multinacionais, é de migração de suas atividades dos países industrializados para o mundo em desenvolvimento. Revela-se, assim, a necessidade de se promover uma ação firme, apoiada pela cooperação internacional, que permita reforçar capacidades e tornar mais robustas as instituições e estruturas de controle, monitoramento e fiscalização nos países em desenvolvimento.

Desde o pós-guerra, substâncias químicas são amplamente utilizadas em todo o mundo, em diversos produtos e processos produtivos, tornando-os mais competitivos. Além do uso industrial, essas substâncias fazem parte da rotina de milhões de pessoas tornando suas vidas mais confortáveis e, em diversos aspectos, mais seguras. É o caso, por exemplo, do recurso a essas substâncias na fabricação de medicamentos e para o combate a vetores de doenças.

Por outro lado, é exponencial o aumento da exposição humana a essas substâncias e os riscos potenciais para a saúde e bem estar de sua utilização descontrolada, quando se leva em conta todo o ciclo de vida dos produtos que as contém. Substâncias químicas perigosas são utilizadas em produtos destinados diretamente ao consumidor, tais como equipamentos eletroeletrônicos, vacinas, equipamentos hospitalares, tintas, alimentos, produtos de limpeza de uso doméstico, entre outros.

Logo, compete a qualquer país erguer, de modo soberano, mecanismos legais e manter arranjos institucionais eficientes para operar e assegurar a gestão ambientalmente saudável de substâncias químicas e de seus resíduos, em todas as suas dimensões. Não se pode desconhecer, entretanto,

as dificuldades para muitos países em desenvolvimento, inerentes ao desafio de estruturar sistemas de saúde que possam prevenir e mitigar os impactos à saúde de suas populações.

É nesse contexto que se impõe a necessidade contemporânea de incrementar ações nacionais e internacionais para promoção da segurança química. E é por isso que adquire particular interesse, e que nos chega em boa hora, a análise que nos oferece Rui Pinheiro de Vasconcellos a respeito de como a comunidade internacional forjou metas e novos instrumentos nessa frente.

Em 2002, a Rio+10 renovou o compromisso com a segurança química e reenquadrou a temática sob a ótica dos padrões de produção e de consumo sustentáveis, estabelecendo que, até 2020, todas as substâncias químicas sejam produzidas e usadas de modo a minimizar efeitos adversos à saúde humana e ao meio ambiente. Em 2012, o documento “O Futuro que Queremos”, que resultou da Rio+20, dedicou dez artigos ao tema, referendou essa nova abordagem e reconheceu a necessidade de recursos previsíveis, adequados e de longo termo para levar a bom termo os objetivos almejados.

Com a agenda internacional revigorada por esses avanços, foram adotadas uma estratégia voluntária e um novo tratado vinculante sobre mercúrio, bem como articuladas novas parcerias entre governos, organismos internacionais, setor privado e sociedade civil. Esse ciclo oferece novo ímpeto às ações de segurança química, cuja importância histórica não pode ser minimizada, como bem nos lembra o autor.

As transformações da “cooperação e coordenação” entre os três tratados seminais ao “processo de sinergias” são vistas por Rui Pinheiro de Vasconcellos através de

lente precisa, que examina e situa o propósito e o rumo da mudança, que até o momento limitou-se à administração do PNUMA, a partir da unificação dos secretariados das três convenções.

O autor descreve com propriedade o protagonismo do Brasil para reorientar o foco do processo de sinergias de modo a buscar assegurar maior efetividade à implementação dos compromissos já assumidos no contexto da agenda de segurança química internacional. Nessa empreitada, Rui apresenta o promissor caminho da coordenação no âmbito do GRULAC, OTCA, PALOPs e G77 como estratégia para maior inserção dos pontos de vista dos países em desenvolvimento.

Ao descrever os rumos atuais do regime de segurança química e formular panorama que apresenta de maneira crítica os principais eventos e atores envolvidos na sua concepção, Rui Pinheiro de Vasconcellos oferece, no presente ensaio, síntese que enriquece o debate e contribui para ampliar o conhecimento e o registro do tema.

As reflexões do autor constituem valiosa leitura para negociadores brasileiros, formuladores de políticas públicas e representantes da sociedade civil interessados no tema da segurança química e na implementação da agenda de desenvolvimento sustentável.

Izabella Teixeira

Ministra de Estado do Meio Ambiente

Introdução

Just between you and me, shouldn't the World Bank be encouraging more migration of the dirty industries to the LDCs [less developed countries]? [...] I think the economic logic behind dumping a load of toxic waste in the lowest wage country is impeccable and we should face up that... I have always thought that under-populated countries in Africa are vastly under-polluted.

Lawrence Summers¹

Em junho de 2009, a descoberta de 1,6 mil toneladas de resíduos perigosos e domésticos de origem britânica em três portos brasileiros ocupou as manchetes dos principais jornais nacionais, repercutiu na mídia estrangeira e provocou a indignação do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que aproveitou o ensejo para criticar a postura dos países desenvolvidos na luta pela preservação do meio ambiente:

Estamos fazendo uma investigação séria e só temos uma saída: devolver o contêiner para onde ele veio, porque queremos importar outras coisas e não lixo, [...]. Eles que são tão limpos e que querem despoluir tanto mandam para cá contêineres de lixo dizendo que é para reciclar².

1 SUMMERS, Lawrence. Memorando interno do Banco Mundial datado de 12 dez. 1991. Apud CLAPP, Jennifer. *Toxic exports*. Ithaca: Cornell University Press, 2001, p. 1. O documento vazou e foi reproduzido na revista inglesa *The Economist* de 8 de fevereiro de 1992. Summers, à época, estava na condição de economista-chefe do Banco Mundial. Oito anos depois, assumiu o cargo de secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América (EUA).

2 AMORIM, Silvia. "Quem recicla camisinha?", ironiza Lula. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 jul. 2009. No Editorial de 27 de julho de 2009, sob o título "A importação de lixo", esse mesmo jornal defendeu a necessidade de "[...] uma atuação mais firme do Itamaraty. A importação de lixo doméstico não é só um problema legal e policial. É, também, um problema diplomático".

Em Nota à Imprensa, o Itamaraty divulgou ter instruído a Delegação Permanente do Brasil em Genebra (Delbrasgen) a “apresentar, nos termos da Convenção de Basileia, denúncia de tráfico de resíduos perigosos provenientes do Reino Unido”³. O incidente foi, ainda, objeto de conversa do, à época, Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, com seu homólogo britânico, David Miliband, que se comprometeu a examinar cuidadosamente o assunto com vistas à determinação de ações vigorosas (*strong actions*)⁴.

A tentativa de entrada ilegal no país de carregamento de resíduos perigosos declarados como material de reciclagem originário do Reino Unido foi provavelmente o caso de maior impacto, na mídia e na sociedade brasileiras, envolvendo o tema de segurança química, mas está longe de ser o único. Em abril de 2009, autoridades do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) prestaram esclarecimentos na Câmara dos Deputados sobre a posição do governo brasileiro relativa à possível inclusão, nos Anexos da Convenção de Estocolmo, do Sulfonato de Perfluorooctano (PFO), substância muito utilizada na fabricação de iscas formicidas para controle de pragas prejudiciais à agricultura nacional⁵. Em outubro de 2010, o jornal Estado de Minas⁶ noticiou a contaminação com mercúrio de pelo menos sessenta pessoas no município de Rosana, São Paulo, depois que crianças levaram para casa e para a escola frascos com a substância abandonados em terreno baldio. Em junho de 2011, o jornal O Estado de S. Paulo⁷ divulgou que o Brasil, por sua

3 MRE. Nota à Imprensa nº 336, 22 jul. 2009. Tráfico de resíduos perigosos provenientes do Reino Unido.

4 MRE. Despacho Telegráfico nº 549, de 23 jul. 2009, para a Embaixada em Londres. Os resíduos seriam devolvidos ao Reino Unido entre agosto e setembro de 2009. A rápida ação das autoridades brasileiras e do governo britânico foi fundamental para resolver o caso em curtíssimo espaço de tempo.

5 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Brasília, DF. Audiência de 14 abr. 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-2009/audiencias-2009>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

6 MERCÚRIO contamina 60 pessoas. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 16 out. 2010. A reportagem mencionava que os frascos pertenceriam a uma clínica odontológica. O Ministério Público instaurou inquérito civil para apurar responsabilidades e eventual omissão de parte da prefeitura de Rosana.

7 FORMENTI, Lígia. Agrotóxicos “severamente perigosos” serão proibidos no país. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 29 jun. 2011.

“neutralidade” nas discussões sobre a inclusão do Amianto Crisotila no Anexo III da Convenção de Roterdã, recebeu o título “Culpado por Provocar Câncer”.

Extraídos do noticiário nacional dos últimos três anos, tais exemplos oferecem panorama diversificado sobre a forma como a vida e o cotidiano de autoridades públicas e da sociedade brasileira podem ser afetados por eventos atinentes ao tema da segurança química. Mas a típica resposta *ex-post facto* da imprensa limita a percepção da sociedade ao conferir visibilidade isolada a casos de natureza similar, falhando em inscrevê-los no vasto contexto desse tema.

Na acepção clássica do termo, segurança química significa a prevenção dos efeitos adversos – para a saúde humana e para o meio ambiente – decorrentes da produção, da armazenagem, do transporte, do manuseio, do uso e do descarte de produtos químicos. A cunhagem do conceito surgiu no rastro de uma preocupação pública crescente com os riscos associados ao aumento da fabricação e do consumo dessas substâncias a partir dos anos 1950. Estima-se que existam, hoje, cerca de cem mil substâncias com uso comercial difundido no mundo, e, a cada ano, de mil a dois mil novos produtos químicos chegam ao mercado, sem que os impactos de boa parte delas tenham sido convenientemente testados. O incremento de casos em que o gerenciamento inadequado de substâncias e de resíduos químicos implicou na contaminação de pequena e média escala, com significativos danos ao ecossistema e à saúde humana, fez com que, nas últimas décadas, se multiplicassem os esforços para regulamentar e controlar as atividades relacionadas a tais produtos, tanto em âmbito nacional quanto internacional.

No Brasil, o tema é da competência do MMA, que, para coordenar as diferentes visões internas, vale-se da Comissão Nacional de Segurança Química (Conasq), onde também têm assentos representantes do MRE e de outros importantes atores governamentais, tais como os Ministérios da Saúde (MS), de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Além desse mecanismo nacional para coordenar atividades relativas à segurança química, o país possui legislação e sistema preventivo e de gerenciamento de riscos relativamente avançado, sobretudo quando comparado aos demais países em desenvolvimento. Em agosto de 2010, o governo brasileiro logrou outro significativo avanço na matéria quando instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que, entre outras disposições, proíbe a importação de resíduos e de rejeitos perigosos, ainda que para fins de reciclagem⁸.

No plano internacional, o cuidado com os impactos provocados por substâncias químicas e perigosas motivou, em um primeiro momento, a elaboração de diretrizes e de códigos de conduta de natureza voluntária. Posteriormente, conduziu à assinatura de três importantes instrumentos juridicamente vinculantes, reconhecidos como a base do regime internacional de segurança química contemporâneo: (1) a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito em 1989; (2) a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional em 1998 e (3) a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes em 2001. A esse conjunto de instrumentos, deverá somar-se, nos próximos anos, um acordo multilateral ambiental sobre mercúrio, cujo início das negociações foi autorizado, em fevereiro de 2009, pelo Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (CA/PNUMA)⁹.

Como se nota, o regime internacional de segurança química caracteriza-se pela adoção de instrumentos juridicamente independentes

8 BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Reza seu artigo 49 que “é proibida a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação.

9 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 25th Regular Session (2009). *Decision 25/17*. Disponível em: <<http://www.unep.org>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

e diversificados, cada qual concebido para lidar com uma faceta específica do problema relacionado à natureza e ao ciclo de vida das substâncias químicas. Nessa perspectiva, ele difere, por exemplo, do regime de ozônio ou do de mudança do clima, que acolheram o modelo de uma Convenção-Quadro acrescida de protocolos específicos. Ainda que a abordagem fragmentada de um problema não seja necessariamente negativa – justamente porque permite o foco sobre aspectos específicos –, tem-se observado, desde o final da década de 1990, uma tendência ao estímulo de enfoques mais holísticos e integrados no tratamento dispensado às questões ambientais, sob o argumento de que é preciso evitar duplicação de trabalho e conferir maior coerência ao cumprimento de programas e de atividades nesse campo.

O regime internacional de segurança química passa atualmente por significativo período de mudanças. A mais emblemática delas remete ao chamado processo de sinergias entre as Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo, cuja penúltima rodada de Conferências das Partes ordinárias (COPs) aprovou uma série de recomendações para aumentar a coordenação e a cooperação nas áreas administrativa e programática¹⁰. A iniciativa em curso tem por finalidade declarada fortalecer a implementação dos três instrumentos mediante a racionalização de recursos administrativos e a priorização das atividades-fim conduzidas no terreno. Para revisar os resultados e decidir sobre os passos seguintes, as referidas recomendações previram uma Reunião Extraordinária e Simultânea das Conferências das Partes das três Convenções (ExCOPs), que foi realizada em fevereiro de 2010 e passou a ser propagandeada como relevante marco de inflexão no âmbito da governança ambiental internacional.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar o regime internacional de segurança química e oferecer reflexões propositivas

10 Cf. BASEL CONVENTION. COP-9 (2008), *Decision IX/10*; ROTTERDAM CONVENTION. COP-4 (2008). *Decision RC-4/11*; e STOCKHOLM CONVENTION. COP-4 (2009), *Decision SC-4/34*. Disponível em: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 25 dez. 2012.

sob o ângulo do interesse brasileiro, com ênfase nos desafios e nas oportunidades decorrentes do processo de sinergias entre suas principais convenções. Como eixo central, defende-se a tese de que, não obstante os possíveis méritos da proposta original, a iniciativa de sinergias tornou-se o reflexo de uma aliança política histórica e poderosa pela qual a União Europeia (UE) e o PNUMA buscam projetar seus interesses ofensivos, tanto no campo específico da segurança química quanto no plano mais geral da governança ambiental internacional. Para a UE e aliados, interessa fundamentalmente impor aos países em desenvolvimento o cumprimento dos aspectos mais restritivos das convenções de seu maior interesse, ampliando as modalidades de monitoramento e *enforcement*, sem ter de oferecer a devida contrapartida em termos de acesso aos meios de implementação. Já para o PNUMA, trata-se de instrumentalizar o processo de sinergias para aumentar a visibilidade do item de segurança química, apresentá-lo como modelo de reforma incremental e credenciar-se para ocupar papel mais destacado no âmbito da governança e da arquitetura institucional de meio ambiente.

A aliança tácita entre os interesses desses dois grandes protagonistas da arena internacional de segurança química tende a potencializar riscos e a redobrar as pressões sobre os países em desenvolvimento. Dentre os riscos envolvidos, ganha realce a possibilidade de aprofundamento do processo de marginalização sofrido pela Convenção de Basileia, a qual foi negociada por pressão e interesse do mundo em desenvolvimento. Por outro lado, como todo cenário de crise também acaba encerrando potenciais nichos de oportunidades, haveria que concertar estratégias e empreender ações mediante as quais os países em desenvolvimento pudessem contrapor-se à hegemonia do bloco europeu e contribuir para a construção de um regime de segurança química mais efetivo e menos desequilibrado.

Para a análise dessas questões, o presente trabalho estrutura-se em quatro capítulos. O primeiro está focado na apresentação

sucinta do regime internacional de segurança química, que pode ter sua formação histórica dividida em duas fases. Na etapa inicial, a comunidade internacional, após tomar consciência da ameaça representada pelas substâncias químicas perigosas, tentou instaurar governança por meio do intercâmbio de informações e da promoção de atividades, diretrizes e códigos de conduta de natureza voluntária. Já a segunda fase caracterizou-se pela adoção de instrumentos juridicamente vinculantes, com destaque para as Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo. Com o intuito de oferecer um panorama da complexidade e da diversidade que está por trás de cada convenção, suas principais provisões, temas e desafios são passados em revista à luz dos interesses e das posições defendidas pelo Brasil. Ao final do capítulo, são tecidas considerações sobre as causas estruturais responsáveis pelo seu baixo nível de efetividade.

No capítulo 2, aborda-se a fase de transformação por que passa o regime internacional de segurança química. A adoção da Abordagem Estratégica para o Manejo Internacional de Químicos (SAICM) é entendida como um prenúncio dessa nova etapa, caracterizada pela defesa de maior cooperação e coordenação entre as Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo. É observado como a falta de efetividade passa a ser atribuída ao caráter excessivamente fragmentado do regime, que, por esse motivo, precisa sofrer reformas no sentido de uma maior verticalização, compactação e visibilidade. Historiam-se a gênese e a evolução das negociações em torno da iniciativa de sinergias, desde os episódios que antecederam a criação do Grupo de Trabalho Conjunto *ad hoc* sobre Cooperação e Coordenação (AHJWG) em 2006, até os resultados da última rodada de reuniões das respectivas Conferências das Partes em 2011, sem deixar de registrar o que significou a realização da primeira ExCOPs em 2010. Ao fazê-lo, são revistas as razões pelas quais o Brasil pauta sua atuação na matéria pela cautela e desconfiança, apegando-se ao princípio da defesa da autonomia jurídica e político-operacional de cada Convenção.

O capítulo 3 contextualiza a iniciativa de sinergias entre as convenções de segurança química no quadro mais amplo do debate sobre a governança internacional de meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, um dos eixos temáticos centrais da Conferência Rio+20. A revisão crítica de documentos relativos às consultas sobre governança ambiental atesta que a experiência de sinergias entre acordos multilaterais ambientais sempre fez parte de um projeto mais amplo de solidificação e de reposicionamento estratégico do PNUMA no âmbito do sistema das Nações Unidas. O capítulo também examina as consultas sobre as opções de financiamento para químicos e resíduos e o quadro atual das negociações para a elaboração do instrumento juridicamente vinculante sobre mercúrio, dois importantes processos contemporâneos cujos resultados incidirão sobre o futuro do regime. No final, observa-se de que forma os caminhos trilhados por todos esses processos confluíram e se refletiram na Conferência Rio+20.

No quarto e último capítulo, de caráter eminentemente propositivo, apresentam-se perspectivas de ação para o Brasil no quadro de uma estratégia de múltiplas dimensões. Sugere-se que as ações e iniciativas brasileiras se aglutinem em torno de dois eixos transversais aos diversos tabuleiros de negociação em que se joga e define-se hoje o futuro do regime. O primeiro eixo consiste na atuação coordenada e integrada em prol do fortalecimento dos meios de implementação dos instrumentos de segurança química, ao passo que o segundo eixo diz respeito ao imperativo de agregar massa crítica ao discurso e às posições do Brasil nas variadas instâncias de negociação (os órgãos decisórios das três Convenções, o processo negociador sobre mercúrio e a iniciativa de sinergias). De comum, as ações brasileiras convergiriam para a meta de atenuar os desequilíbrios do regime de segurança química mediante a provisão de recursos novos, adicionais e previsíveis com vistas à implementação integral de todos seus instrumentos constitutivos.

A conclusão destaca a necessidade de se reconhecer a segurança química como um importante item da agenda nacional e internacional de meio ambiente, ainda que dificilmente venha a atingir os níveis de projeção de outras relevantes questões ambientais. Nessa perspectiva, é importante que o Itamaraty acompanhe com atenção redobrada a evolução do tema, de modo a estar melhor preparado para informar as decisões internas e proteger, na linha de frente externa, os interesses brasileiros associados a uma área que se revela vital para o objetivo maior do desenvolvimento sustentável.

Por fim, cumpre ressaltar que o presente trabalho procura analisar o regime internacional de segurança somente pelo enfoque político-estratégico, não se propondo a tratar, portanto, dos aspectos econômico-comerciais de suas Convenções, os quais mereceriam um exame à parte. Tampouco faz parte dos objetivos deste trabalho a passagem em revista das vulnerabilidades internas do Brasil em matéria de segurança química. Ainda que boa parte das dificuldades da atuação brasileira nos foros internacionais sobre o assunto decorra do conflito de visões e de interesses internos, é preciso enxergar tais desafios com certa naturalidade, por serem inerentes ao processo de amadurecimento democrático de uma nação que almeja ascender internacionalmente apoiada no equilíbrio entre os três pilares do desenvolvimento sustentável: o progresso econômico, a inclusão social e a proteção ambiental.



Capítulo 1

O regime internacional de segurança química

Na definição tradicional do termo, regime é um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, em uma determinada área das relações internacionais, ao redor do qual as expectativas dos atores convergem¹¹. Trata-se de uma instituição social criada para responder à demanda por governança sobre certas questões específicas que surgem em uma moldura institucional habitualmente anárquica, no sentido de que carece de autoridade pública centralizada, ou de um governo capaz de mediar interesses nem sempre convergentes. Ao prover as regras do jogo em torno das quais os atores perseguem seus objetivos, o regime internacional pode desempenhar funções centrais para a solução ou o controle de determinado problema – tais como a redução do custo de transações, a provisão de informações e o abrandamento das incertezas. Uma das principais funções de um regime internacional corresponde à influência no comportamento dos Estados, ensejando a formulação de políticas públicas internas mais condizentes com o tratamento do problema que motivou sua gênese. No campo teórico das relações

11 KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 1982, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

internacionais¹², os regimes costumam ser estudados sob duas perspectivas complementares: (1) a de sua evolução histórica e (2) a de sua efetividade.

Sob a perspectiva histórica, o regime internacional de segurança química estruturou-se a partir da década de 1980, à medida que crescia a conscientização mundial sobre o problema do uso e do depósito indiscriminados de substâncias químicas e de resíduos perigosos. Nessa etapa inicial, caracterizou-se pela criação de programas de atividades e de códigos de conduta voluntários que tinham por objetivo facilitar a troca de informações sobre os riscos representados por esse gênero de materiais. Em um segundo momento, mais precisamente com a assinatura da Convenção de Basileia em 1989, ingressou-se na fase em que o regime foi complementado pela adoção de instrumentos juridicamente vinculantes. A finalidade central era aumentar sua efetividade por intermédio da imposição de normas previamente acordadas entre as partes. Não obstante, quando comparado a outros regimes da esfera ambiental, o de segurança química permanece apontado como um dos menos efetivos, especialmente se considerado sob o ângulo do equacionamento do problema que motivou sua gênese. Ao passar em revista os principais temas e interesses associados às Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo, este capítulo tem por objetivo ajudar a compreender o porquê dessa avaliação.

1.1. Origem e evolução histórica

Ainda que as substâncias químicas sempre tenham estado presentes na natureza, o seu processamento e a sua utilização generalizada pelo ser humano são fenômenos relativamente recentes, vinculando-se à própria evolução histórica das atividades artesanais e fabris. Do tratamento convencional do couro ao desenvolvimento

12 Para mais informações sobre o debate teórico nessa área, ver BREITMEIRE, Helmut; YOUNG, Oran; ZUM, Michael. *Analyzing international environmental regimes: from case study to database*. Cambridge: MIT Press, 2006.

da indústria farmacêutica, passando pela fabricação de inseticidas e de defensivos agrícolas, os produtos químicos têm acompanhado a evolução das tecnologias de produção e de consumo inventadas pelo homem. A necessidade de produtos químicos como insumo para praticamente todas as indústrias, somada à dependência da sociedade em relação a vários materiais e processos decorrentes do uso dessas substâncias, ajudou a fazer da indústria química um dos setores mais globalizados da economia mundial.

Até a primeira metade do século XX, o emprego dessas substâncias para fins civis era considerado relativamente seguro para o homem e para o meio ambiente. Seus efeitos adversos eram conhecidos apenas por alguns poucos cientistas, bem como por alguns integrantes do estamento militar¹³. A população não tinha consciência dos riscos envolvidos e associava o uso de substâncias químicas às benesses do progresso tecnológico característico das sociedades industriais modernas. Elas eram vistas como aliadas no desenvolvimento de diversos setores e atividades (construção civil, indústria farmacêutica, produção agrícola, controle de pragas, combate a doenças) e na melhoria dos padrões de vida. Consequentemente, os trabalhos de pesquisa no campo da química souberam ganhar a admiração e o apoio de vários segmentos da sociedade. A invenção do pesticida Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT)¹⁴, por exemplo, motivou, em 1948, o agraciamento do cientista suíço Paul Müller com o Prêmio Nobel de Medicina, em função de sua importância na história do combate à malária.

A mudança de percepção a respeito do uso massivo de substâncias químicas na vida cotidiana começou a desenhar-se, de forma ainda

13 A observação vale apenas para aspectos do uso civil das substâncias químicas, pois a I Guerra Mundial foi marcada pelo emprego massivo de armas químicas, o que levou a comunidade internacional a assinar, em 1925, o Protocolo de Genebra.

14 O DDT é o primeiro e o mais conhecido dos pesticidas modernos. Foi largamente usado após a II Guerra Mundial para o combate aos mosquitos causadores da malária e do tifo. Por se tratar de um pesticida barato e altamente eficiente a curto prazo, foi pulverizado massivamente em lavouras agrícolas, até que seus efeitos adversos se tornaram inquestionáveis. Banido de vários países a partir da década de 1970, DDT está proibido no Brasil desde 1990.

gradual, no período pós-II Guerra Mundial, no esteio do crescimento vertiginoso de uma indústria que foi, ao mesmo tempo, propulsora e beneficiária da revolução tecnológica observada à época. Motivada pelos desafios da necessidade de reconstruir cidades, de aumentar a oferta de alimentos e de melhorar as condições de saneamento e de saúde pública, a indústria química transformou-se, a partir de 1945, em setor chave da economia mundial, contribuindo tanto para a prosperidade econômica norte-americana quanto para a recuperação das sociedades europeias afetadas pela guerra. Por outro lado, o drástico incremento da produção e do comércio de substâncias químicas acarretou uma maior incidência de casos nos quais o seu manejo inadequado resultou em sérios danos ao meio ambiente e à saúde humana¹⁵. Nessas condições, mostrava-se necessária e urgente a demanda por regulamentações para monitorar e reduzir os riscos associados ao uso desse gênero de produtos.

Sinais de alerta despontaram, em um primeiro momento, pelo viés da preocupação com a qualidade dos alimentos e com os possíveis impactos dos aditivos sobre a saúde humana, bem como com a exposição ocupacional às substâncias químicas. É nessa perspectiva que se deve entender uma série de iniciativas promovidas no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como, por exemplo: (1) a declaração pela Assembleia Mundial da Saúde, em 1953, de que o uso de aditivos químicos em alimentos representava novo problema de saúde pública; (2) a realização conjunta pela FAO e pela OMS, em 1955, de uma conferência sobre o uso de aditivos em alimentos, a qual resultou na criação do Comitê Conjunto de Especialistas em Aditivos

15 Um dos casos mais notórios foi a descoberta dos efeitos do despejo de resíduos de mercúrio pela fábrica de fertilizantes Chisso na Baía de Minamata (Japão), durante o período de 1932 a 1968. O mercúrio contaminou a água, o solo e acumulou-se na cadeia alimentar de, aproximadamente, duzentos mil residentes dos arredores da Baía. Provocou a disseminação de uma grave síndrome neurológica, que ficaria mundialmente conhecida como a Doença de Minamata.

Alimentícios (JECFA); (3) o estabelecimento pela FAO, em 1961, da Comissão do *Codex Alimentarius*, cujo estatuto também foi aceito, logo depois, pela OMS; e (4) a assinatura, em 1971, da Convenção da OIT nº 136 sobre Benzeno. O pioneirismo dessas organizações na matéria explica, em boa medida, por que elas continuam envolvidas até hoje com as atividades atinentes à segurança química, mesmo depois que a competência sobre o tema passou a ser identificada como da alçada do meio ambiente.

Substâncias químicas e perigosas emergiram como tema de política ambiental apenas na década de 1960, no bojo do movimento de proteção e de preservação do meio ambiente observado nos países desenvolvidos. Um dos fatores decisivos para tanto foi a publicação, em 1962, do livro *The silent spring*, de Rachel Carson¹⁶, que chamou a atenção da opinião pública norte-americana e mundial para os impactos do DDT e de outros pesticidas sintéticos. Além de apontar o alto grau de toxicidade desse gênero de substância orgânica, Carson divulgou propriedades (persistência, bioacumulação e capacidade de transporte a longa distância) que evidenciavam ameaças potenciais ao equilíbrio do ecossistema. Ao inserir a problemática das substâncias químicas no contexto da relação entre o homem e a natureza, a obra da bióloga norte-americana contribuiu para a inoculação de preocupações ambientais entre os segmentos sociais mais privilegiados de países desenvolvidos, que logo trataram de transpô-las para o plano global.

Na esteira da polêmica inaugurada pelo livro de Carson, o tema da segurança química logrou ingressar na agenda da Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, o primeiro grande evento das Nações Unidas dedicado a questões ambientais. De acordo com a Declaração política emanada da Conferência, a descarga de substâncias tóxicas acima da capacidade de absorção do meio

16 CARSON, Rachel. *The silent spring*. Cambridge: Riverside Press, 1962.

ambiente deveria ser contida para se evitar danos sérios e irreversíveis aos ecossistemas¹⁷. Já o Plano de Ação adotado na reunião recomendou:

That Governments use the best practicable means available to minimize the release to the environment of toxic or dangerous substances, especially if they are persistent substances such as heavy metals and organ chlorine compounds, until it has been demonstrated that their release will not give rise to unacceptable risks or unless their use is essential to human health or food production, in which case appropriate measures should be applied¹⁸.

Pode-se dizer, entretanto, que, retrospectivamente, a recomendação de maior impacto para a estruturação do regime internacional de segurança química foi sem dúvida aquela que resultou na criação do PNUMA, que se tornou a principal entidade responsável pela coordenação de projetos e de atividades ambientais realizadas no âmbito do sistema Nações Unidas¹⁹.

A primeira ação concreta do PNUMA no campo da segurança química foi o estabelecimento, em 1976, do Registro Internacional de Substâncias Químicas Potencialmente Tóxicas (IRPTC), que tinha por objetivo reunir e oferecer, por intermédio de um banco de dados, informações disponíveis sobre a produção, a distribuição e os impactos de produtos químicos. Seguiu-se uma série de decisões do CA/PNUMA no sentido de se utilizar a cooperação internacional para proteger os países importadores de produtos químicos e resíduos perigosos contra seus efeitos adversos. Tais decisões acabaram, em sua imensa

17 UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT (1972). *Declaration*. Princípio 6. Disponível em: <www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97>. Acesso em: 21 dez. 2012.

18 UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT (1972). *Action Plan for the Human Environment*. Recomendação 71.

19 Na Resolução que criou o PNUMA, a Assembleia Geral das Nações Unidas determinou que o arcabouço institucional do Programa deveria ser conformedo pelo Conselho Administrativo (CA/PNUMA), pelo Fundo Ambiental voluntário e pelo Secretariado. O diretor-executivo do Programa (DE/PNUMA) foi investido de mandato para diagnosticar a situação do meio ambiente, apontar temas emergentes e propor estratégias de ação ao Conselho. Cf. GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. 27th Regular Session (1972). *Resolution A/RES/2997 (XXVII)*. Disponível em: <www.un.org/documents/resga.htm>. Acesso em: 21 dez. 2012.

maioria, corroboradas por resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Paralelamente, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Comunidade Europeia (CE) assumiram posição de vanguarda no desenvolvimento de uma gama de diretrizes e normas destinadas a disciplinar as atividades de segurança química na esfera regional, boa parte das quais acabariam servindo de modelo para a regulamentação em nível global.

A conjunção dessas iniciativas foi crucial para a formação da massa crítica que permitiu fazer da segurança química, a partir de 1982, uma das prioridades constitutivas do Programa de Montevideú I²⁰. Concebido para revisar e fazer avançar o processo de desenvolvimento do direito ambiental internacional, o referido Programa determinou ser necessária uma estratégia de preparação de princípios e de diretrizes gerais para aumentar, em nível global, o controle sobre os riscos representados pelas atividades da área de químicos e resíduos. Como resultado, grupos de trabalho e reuniões conduzidos ao abrigo do PNUMA e da FAO levaram ao desenvolvimento de importantes instrumentos destinados ao aperfeiçoamento da governança sobre a matéria.

Em 1984, o PNUMA adotou o Esquema Provisório de Notificação para Substâncias Químicas Banidas ou Severamente Restringidas, a primeira ferramenta global destinada a promover o intercâmbio de informações entre países exportadores e importadores desse gênero de produto²¹. No ano seguinte, coube à FAO validar o seu Código Internacional de Conduta para Distribuição e Uso de Pesticidas, que tinha por finalidade prover padrões voluntários de conduta a todas as entidades públicas e privadas envolvidas com o manejo de agrotóxicos.

20 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 10th Regular Session (1982). *Decision 10/21*. O Programa de Montevideú I foi preparado por um grupo de especialistas que o PNUMA reuniu, em 1981, com vistas à elaboração de um plano para nortear sua atividade de longo prazo no campo do Direito Ambiental. Inaugurou-se, assim, uma série de programas decenais que definiram objetivos, estratégias e atividades destinadas a fazer avançar a regulamentação sobre problemas ambientais emergentes.

21 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 12th Regular Session (1984). *Decision 12/14*.

Em 1987, o PNUMA endossou as Diretrizes e Princípios do Cairo para o Manejo Ambientalmente Adequado de Resíduos Perigosos²². Naquele mesmo ano, o Programa adotou, também, o Guia de Londres para a Troca de Informações sobre o Comércio Internacional de Substâncias Químicas²³, na verdade uma versão aperfeiçoada do Esquema Provisório de Notificação anterior. Dois anos depois, o Código de Conduta da FAO e o Guia de Londres do PNUMA foram emendados para a incorporação do procedimento de Consentimento Prévio Informado (PIC), que se tornaria depois um dos pilares estruturantes do regime internacional de segurança química.

O sistema regulatório formado por códigos e diretrizes de natureza voluntária representou significativo avanço em termos de governança sobre a segurança química, pois consolidou a troca de informações e a responsabilidade compartilhada como elementos norteadores da proteção contra os impactos da produção, do uso, da comercialização e do depósito de substâncias químicas. Contudo, em razão de seu caráter voluntário e de seu déficit de representatividade, o sistema revelou-se incapaz de assegurar o cumprimento das recomendações e dos procedimentos prescritos. Adicionalmente, as ferramentas concebidas pela FAO e pelo PNUMA ressentiam-se da falta de dispositivos voltados para o apoio técnico e financeiro à construção de capacidades nos países em desenvolvimento, o que limitava as possibilidades de seu aproveitamento por parte desses países. Para os especialistas e ativistas da área ambiental, ficava cada vez mais clara a conveniência de se avançar no sentido da ampliação do alcance e da efetividade do regime existente, o que implicava a negociação de normas juridicamente vinculantes.

22 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 14th Regular Session (1987). *Decision 14/30*.

23 *Ibidem*. *Decision 14/27*.

A primeira oportunidade apresentou-se na segunda metade da década de 1980, depois que uma sequência de casos midiáticos²⁴, envolvendo tráfico e depósitos ilegais de resíduos na jurisdição territorial e marítima de países do Sul e do Leste Europeu, gerou forte pressão sobre a comunidade internacional no sentido de discutir e de encontrar soluções vigorosas para o problema. Graças a campanhas de investigação e denúncia movidas por Organizações Não Governamentais (ONGs), a opinião pública mundial foi tomando consciência da lógica perversa existente por trás dessa prática nefasta adotada por determinados agentes econômicos de países desenvolvidos. Foi quando o CA/PNUMA decidiu estabelecer, em 1987, um Grupo de Trabalho de Especialistas Técnicos e Legais para elaborar um acordo multilateral para controlar o movimento internacional de resíduos perigosos²⁵. Depois de cinco rodadas de negociações realizadas entre os anos de 1989 e 1992, a Convenção foi assinada na Conferência de Plenipotenciários da Basileia no dia 22 de março de 1989, mas entrou em vigor apenas no dia 5 de maio de 1992. A Convenção de Basileia reúne hoje um total de 179 partes contratantes.

A consolidação da segurança química como item da agenda ambiental internacional experimentou novo e decisivo impulso no ano de 1992, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Além de dois capítulos dedicados à problemática de resíduos sólidos em geral, a Agenda 21 reservou outro exclusivo para tratar do gerenciamento ambientalmente adequado de produtos químicos. Para cada um desses capítulos, foram delineadas áreas programáticas de trabalho, com a identificação de objetivos e de atividades, bem como dos meios de

24 Em 1986, um dos casos mais conhecidos foi o do navio Pelicano (ex-Khian Sea), que navegou por dois anos pelo mundo em busca de um país que aceitasse sua carga de quinze mil toneladas de lixo e resíduos perigosos incinerados na Filadélfia (EUA). Igualmente célebre foi o episódio do navio Karim B., que retirou da Nigéria, de volta para a Itália, em 1988, dezoito mil barris de resíduos perigosos depositados em terreno de propriedade de um empresário nigeriano que aceitou receber cem dólares mensais de uma empresa italiana a título de taxa de armazenamento.

25 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 14th Regular Session (1987). *Decision 14/30*.

implementação correspondentes. A inclusão da segurança química no mais abrangente plano de ação global sobre meio ambiente já elaborado na história acabou forjando as bases para uma espécie de mapa do caminho destinado a guiar a comunidade internacional sobre o futuro do regime.

O primeiro relevante desdobramento da Conferência Rio-92, no campo dos químicos e resíduos, foi o estabelecimento do Fórum Intergovernamental de Segurança Química (IFCS), que se transformou em referência para orientar ações sobre os temas emergentes e os próximos passos do regime²⁶. Tratava-se, na verdade, de um arranjo flexível, aberto, transparente e inclusivo pelo qual representantes de governo, de organizações intergovernamentais e da sociedade civil reuniam-se para debater, traçar estratégias e formular recomendações sobre variados aspectos da avaliação e do gerenciamento dos riscos associados às substâncias químicas. O IFCS reuniu-se seis vezes ao longo de um total de catorze anos, a última delas em setembro de 2008 em Dacar. Na sua terceira edição, sediada no Brasil, em 2002, o Fórum produziu a chamada Declaração da Bahia, que estabeleceu as prioridades para a década que se iniciava. O documento teve, dentre outros importantes méritos, o de reconhecer a centralidade da transferência de tecnologia e da assistência técnica e financeira para a promoção da segurança química no mundo em desenvolvimento.

O Programa Interorganizacional para o Gerenciamento Adequado de Substâncias Químicas (IOMC) foi outro significativo legado da Rio-92. Em seguimento a uma recomendação da Agenda 21 que apontara a conveniência de se fortalecer a coordenação entre as diversas organizações intergovernamentais envolvidas na questão da segurança

26 O IFCS foi constituído em seguimento a uma recomendação que convidou os diretores-executivos da OMS, da OIT e do PNUMA a convocar uma reunião intergovernamental para o manejo e a avaliação dos riscos ligados aos produtos químicos. Cf. UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1992) *Agenda 21*. Capítulo 19, Par. 19.76. Disponível em: <www.un-documents.net/a21-19.htm>. Acesso em: 12 dez. 2012. A Conferência Internacional sobre Segurança Química realizou-se em abril de 1994, na cidade de Estocolmo (Suécia), e foi considerada como a primeira edição do Fórum.

química²⁷, FAO, OMS, OIT, Unido, PNUMA e OCDE assinaram um memorando de entendimento pelo qual se comprometeram mutuamente a incrementar a eficácia de seus respectivos programas de ação na área. Para assegurar uma implementação efetiva e sem duplicações, criaram um Comitê Coordenador, composto por representantes de cada entidade participante, com funções de planejamento, execução e acompanhamento das atividades realizadas coletiva ou individualmente.

Cabe sublinhar, por fim, que a Rio-92 também teve seu papel na gênese do segundo instrumento juridicamente vinculante do regime, já que a Agenda 21, em uma de suas recomendações, fixou o objetivo de “achieve by the year 2000, as feasible, full participation in and implementation of the PIC procedure, including possible mandatory applications through legally binding instruments contained in the Amended London Guidelines and in the FAO International Code of Conduct, taking into account the experience gained within the PIC procedure²⁸. A referida recomendação esteve na raiz da decisão do CA/PNUMA de estabelecer em 1995, com o apoio da FAO, um Comitê Negociador Intergovernamental (INC) encarregado de preparar um acordo multilateral sobre a aplicação do procedimento PIC para o comércio internacional de certas substâncias químicas perigosas. Depois de cinco rodadas de negociações realizadas entre os anos de 1995 e 1998, sob presidência brasileira²⁹, a Convenção foi assinada na Conferência de Ministros Plenipotenciários de Roterdã no dia 10 de setembro de 1998, tendo entrado em vigor apenas no dia 24 de fevereiro de 2004. A Convenção reúne hoje um total de 149 partes contratantes.

Paralelamente ao processo negociador da Convenção de Roterdã, despontaram na comunidade internacional as preocupações com os

27 *Ibidem*, parágrafo 19.6.

28 *Ibidem*, parágrafo 19.38 (a).

29 A Presidência do INC coube à então Ministra Maria Celina de Azevedo Rodrigues.

impactos de uma categoria muito especial de substâncias químicas, conhecidas como Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)³⁰. O primeiro alerta adveio de estudos realizados ao abrigo da Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longa Distância (LRTAP)³¹, os quais lograram estabelecer um nexo causal entre o potencial para transporte de longas distâncias dos POPs e a sua presença em remotas regiões do Polo Ártico (onde não havia registro de consumo e/ou produção). Em resposta a uma consulta formulada pelo CA/PNUMA³², o IFCS avaliou haver informações disponíveis suficientes para justificar uma ação internacional a propósito dos efeitos adversos de uma relação inicial de doze POPs. Foi o que bastou para que o CA/PNUMA autorizasse³³, em fevereiro de 1997, a convocação do INC que concluiu, depois de cinco rodadas de negociação, o texto da Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, que foi assinada na Conferência de Plenipotenciários de Estocolmo nos dias 22 e 23 de maio de 2001. A Convenção, que entrou em vigor no dia 17 de maio de 2004, reúne atualmente um total de 178 partes contratantes.

O compromisso da comunidade internacional com o item de segurança química foi renovado pela Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo em 2002. No capítulo referente aos padrões de produção e de consumo do Plano de Implementação de Johannesburgo, manteve-se segmento focado no gerenciamento ambientalmente adequado de químicos e resíduos, estabelecendo-se, como meta a central para a segurança química,

30 Durante os entendimentos que resultaram na Convenção de Roterdã, a UE sempre se manifestou favorável à reabertura do mandato do INC de modo a que o novo instrumento contemplasse as preocupações e restrições com relação aos POPs.

31 A LRTAP é um tratado regional adotado em 1979 sob os auspícios da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa. Em 1990, os resultados de uma força-tarefa estabelecida para avaliar a problemática dos POPs levaram o Conselho Executivo daquela Convenção, em 1994, a determinar a formação de um Grupo de Trabalho encarregado de preparar um Protocolo sobre o assunto. O Protocolo foi adotado em 1998 e acabou servindo de modelo para a Convenção de Estocolmo de 2001.

32 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 18th Regular Session (1996). *Decision 18/12*.

33 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 19th Regular Session (1997). *Decision 19/13 C*.

“to achieve, by 2020, that chemicals are used and produced in ways that lead to the minimization of significant adverse effects on human health and the environment”³⁴. Para tanto, o Plano elencou três importantes recomendações: (1) a ratificação e a implementação dos instrumentos internacionais relevantes sobre o tema, inclusive as Convenções de Roterdã e de Estocolmo, que ainda não estavam em vigor³⁵; (2) a elaboração de uma abordagem estratégica para o manejo internacional de químicos³⁶; (3) e a promoção da redução dos riscos representados por metais pesados nocivos à saúde humana e ao meio ambiente, como o mercúrio³⁷.

A recomendação atinente a metais pesados ensejou a realização, sob amparo do PNUMA, de uma sucessão de estudos e de atividades destinados aos impactos do cádmio, do chumbo e do mercúrio sobre o meio ambiente e a saúde humana. As iniciativas para regulamentar a produção e uso dos dois primeiros não avançaram muito em função de uma suposta insuficiência de informações, mas a comunidade internacional acabou encontrando o consenso necessário para dar início à negociação sobre um acordo multilateral sobre o mercúrio, apesar de tratar-se de um metal com presença e uso ainda muito disseminados no mundo. Após sucessivas decisões e iniciativas a respeito, o CA/PNUMA logrou aprovar, em fevereiro de 2009, a convocação de um INC com mandato para preparar, até 2013, um instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio.

Com relação ao desenvolvimento de uma abordagem estratégica para o manejo internacional de químicos, o CA/PNUMA adotou, em 2003, decisão instaurando um processo preparatório com participação ampla e ativa de todos os atores interessados (ONGs, trabalhadores, representantes do setor industrial, do mundo acadêmico e da sociedade

34 WORLD SUMMIT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2002). *Plan of Implementation*, parágrafo 23. Disponível em: <www.un-documents.net/jburgpln.htm>. Acesso em: 12 dez. 2012.

35 *Ibidem*, parágrafo 23(a).

36 *Ibidem*, parágrafo 23(b).

37 *Ibidem*, parágrafo 23(g).

civil) e sublinhando “that the scope of the strategic approach should be clearly defined and take into account economic, social and environmental aspects of chemicals management, with a view to contributing to sustainable development”³⁸. Com a adoção da SAICM, em 2006, a comunidade internacional passou a contar com um marco político voluntário para orientar sua ação sobre a problemática das substâncias químicas dentro de uma perspectiva transversal. A negociação da SAICM representou, ainda, o prenúncio de uma nova era para o regime de segurança química, caracterizada pelo discurso de que é necessário aumentar a coerência e as sinergias entre os processos e as instituições existentes.

1.2. A Convenção de Basileia

A Convenção de Basileia lida com os desafios relacionados à geração, ao transporte, ao manejo e ao depósito de resíduos perigosos. Trata-se de uma questão vinculada aos padrões insustentáveis de produção e de consumo das sociedades industriais contemporâneas, que geram grandes quantidades de resíduos à medida que avançam em seu crescimento econômico. Em função dos padrões de regulamentação ambiental mais rígidos adotados a partir da década de 1970, elevaram-se os custos para o tratamento e o depósito de resíduos perigosos e domésticos nos países desenvolvidos. Confrontadas com o problema de sua destinação final, as empresas responsáveis pela produção ou pelo gerenciamento de resíduos passaram a favorecer soluções de transporte para áreas fora da jurisdição do Estado em que eram gerados. Por conseguinte, formou-se, aos poucos, uma lucrativa rede internacional de intermediários especializada na oferta de facilidades

38 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 22th Regular Session (2003). *Decision 22/4*.

para a eliminação de resíduos a preços consideravelmente mais baixos do que os praticados pelo mercado local³⁹.

Ainda que o tráfico comercial de resíduos perigosos ocorresse majoritariamente entre países desenvolvidos, observou-se, a partir do início da década de 1980, um significativo acréscimo no número de carregamentos destinados a países em desenvolvimento⁴⁰. A situação revelava-se mais grave no caso das nações economicamente mais vulneráveis, uma vez que a escassez de divisas, aliada ao baixo nível de renda da população e a fragilidade das instituições, as transformava em alvo preferencial de propostas inescrupulosas de parte dos traficantes de lixo⁴¹. As repercussões na imprensa e a pressão das ONGs fizeram com que os países desenvolvidos se rendessem às evidências de que era preciso engajar-se na negociação de um acordo multilateral a respeito.

O processo negociador que precedeu a assinatura da Convenção de Basileia foi marcado por forte clivagem Norte-Sul. Os países em desenvolvimento, sobretudo os do continente africano, defenderam, com o apoio de ONGs, a interdição completa do comércio de resíduos, sob a alegação de que o banimento seria o melhor caminho para proteger as nações mais vulneráveis do chamado “imperialismo tóxico”. Os países da OCDE, por outro lado, manifestavam preferência por um sistema regulatório baseado na notificação e no consentimento prévio dos Estados, sem proibições, de modo a preservar o lucrativo comércio de resíduos praticado entre si. As negociações revelaram-se difíceis e

39 Segundo Kummer, o custo médio do depósito de uma tonelada de resíduos perigosos na África, nos idos da década de 1980, variava entre US\$ 2,50 e US\$ 50, ao passo que, nos países industrializados, a despesa oscilava entre US\$ 100 e US\$ 2.000. Cf. KUMMER, Katharina. *International management of hazardous wastes*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 6.

40 Relatório da OCDE de 1983 indicou que uma carga de resíduos tóxicos cruzava uma fronteira nacional aproximadamente uma vez a cada cinco minutos, 365 dias por ano. Estimativas da ONG Greenpeace revelaram que, entre 1986 e 1988, as nações industrializadas venderam mais de três milhões de toneladas de resíduos perigosos para o chamado Terceiro Mundo. Apud 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*, Washington: 1990, v. 5, issue 2, article 8, p. 393.

41 Clapp cita vários exemplos de tráfico de lixo tóxico para países em desenvolvimento. Em 1990, mais da metade dos países africanos haviam recebido propostas para aceitar transferência de resíduos perigosos. A Guiné-Bissau recebeu oferta equivalente a quatro vezes o montante de seu Produto Nacional Bruto (PNB) em troca da anuência do depósito de 15 milhões de toneladas de lixo tóxico em seu território ao longo de cinco anos. CLAPP, op. cit., p. 32-38.

contenciosas. Apesar de organizados em uma sólida coalizão política, não foi possível aos países em desenvolvimento impor o banimento global e nem mesmo a proibição do movimento de resíduos no sentido Norte-Sul. Para evitar o revés, nações desenvolvidas valeram-se, como estratégia negociadora, do recurso à ameaça de não assinar a futura Convenção. Aproveitavam-se, assim, de seu alto poder de barganha, decorrente do fato de que respondiam por cerca de 90% dos resíduos perigosos gerados mundialmente. Acabou prevalecendo, no fim, a adoção de um instrumento precipuamente regulatório, apoiado no sistema do PIC, tal como inicialmente pretendido pela OCDE⁴².

A Convenção de Basileia tem seu escopo definido em função do encontro de dois Anexos técnicos com uma provisão que faculta a cada parte contratante a prerrogativa de determinar, com base em suas respectivas normas internas, quais os resíduos passíveis de controle e/ou de tratamento especial. Pelas disposições do artigo 1, estão contemplados, primeiramente, resíduos que se enquadrem em uma das 45 categorias listadas no Anexo I (resíduos hospitalares, farmacêuticos, industriais, químicos, resíduos contendo mercúrio, chumbo, Amianto, etc.), desde que possuam, igualmente, quaisquer das características descritas no Anexo III (explosivos, inflamáveis, venenosos, infecciosos, corrosivos, tóxicos, entre outras). Adicionalmente, estão incluídos no alcance da Convenção aqueles resíduos que, embora não cobertos pelos Anexos I e III, são considerados perigosos pelas leis internas da parte que seja Estado de exportação, de importação ou de trânsito. A Convenção abrange, ainda, sob a categoria de *other wastes*, os resíduos domésticos em geral (Anexo II)⁴³. Por fim, vale notar que o artigo 1

42 A insatisfação com o resultado final das negociações levou as nações africanas a boicotarem a assinatura da Convenção de Basileia. Sob o amparo da Organização da União Africana, tais países prepararam e adotaram, em 1991, a Convenção de Bamako, que contemplou a maior parte das posições defendidas pelo G-77 no âmbito da Basileia, em especial o banimento da importação de resíduos perigosos originários de países desenvolvidos para a África, qualquer que fosse a finalidade.

43 BASEL CONVENTION. *Text of the Convention*. Article 1(2). Disponível em: <www.basel.int>. Acesso em: 14 dez. 2012. É importante realçar que não existe diferença substantiva entre resíduos perigosos e domésticos no tocante às provisões da Convenção. Trata-se de distinção puramente terminológica, decorrente de uma solução de compromisso de última hora entre dois grupos negociadores antagônicos.

possui, igualmente, cláusulas de exclusão que retiram da alçada do instrumento os resíduos radioativos, bem como aqueles derivados de operações normais de navios.

A abrangência do escopo da Convenção, que nunca deixou de ser motivo de controvérsias, remete a dificuldades de delimitação do próprio conceito de resíduo, que se confunde facilmente com a noção de bem usado. Para efeitos do instrumento, resíduos são definidos em relação ao significado de *disposal*⁴⁴. Já este termo se encontra definido em relação ao disposto no Anexo IV, que separou em duas modalidades as operações de destinação reconhecidas pelo Acordo: as de eliminação ou de depósito final e aquelas que implicam no possível em reaproveitamento do resíduo. Note-se que as provisões não fazem distinção, para fins de aplicação, entre resíduos destinados a depósito final e aqueles destinados a reciclagem, exceto por um único e emblemático dispositivo, que permite a movimentação do resíduo quando o mesmo é solicitado pelo estado de importação para servir de matéria-prima em sua indústria de reciclagem⁴⁵.

Os objetivos centrais da Convenção de Basileia estão relacionados, em seu preâmbulo, na forma de quatro princípios norteadores de ação, quais sejam: (1) o da redução, que identifica o ato de minimizar a geração de resíduos, em termos de quantidade e/ou potencial de riscos, como a maneira mais eficaz de proteger o meio ambiente e a saúde humana contra seus efeitos adversos⁴⁶; (2) o princípio da proximidade, que recomenda que o depósito dos resíduos seja efetuado preferencialmente no próprio estado em que foram gerados⁴⁷; (3) o de controle, pelo qual os movimentos transfronteiriços devem ser

44 O artigo 2(1) define resíduos como *substances or objects which are disposed of or are intended to be disposed of or are required to be disposed of by the provisions of national law*. No Decreto nº 875/93, que promulgou a Convenção no Brasil, o termo *disposal* está traduzido como “depósito”. Não obstante, este trabalho também utiliza os termos “descarte” e/ou “destinação”, por considerar que reflete melhor o significado almejado pelo instrumento multilateral em apreço. Note-se que as versões espanhola e francesa do Acordo usam, respectivamente, as palavras *eliminación* e *élimination*.

45 *Ibidem*, artigo 4.9 (b).

46 *Ibidem*, parágrafos preambulares 3, 7 e 17.

47 *Ibidem*, parágrafos preambulares 8 e 9.

monitorados e permitidos apenas em caráter excepcional⁴⁸ e (4) o princípio da cooperação, segundo o qual as partes devem promover o desenvolvimento e a transferência de tecnologias com vistas ao gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos⁴⁹.

Esse conjunto de objetivos, quando somados à provisão que reconhece aos Estados o direito soberano de proibir a entrada ou o depósito de qualquer resíduo de origem estrangeira em seu território⁵⁰, parece deixar pouca margem para dúvidas de que, com a assinatura da Convenção, a comunidade internacional pretendeu equacionar o problema do tráfico de lixo tóxico circunscrevendo seu tratamento e seu depósito dentro dos limites territoriais de cada Estado. Para tanto, cada parte deve tomar as medidas apropriadas para assegurar, internamente, o gerenciamento ambientalmente adequado de seus próprios resíduos⁵¹.

De fato, o artigo 4.9 prevê que o recurso à movimentação transfronteiriça se justifica somente em casos excepcionais, ainda assim quando asseguradas, no local de destino, as condições de gerenciamento equivalentes ou superiores às vigentes no Estado de exportação. São as seguintes as três situações de excepcionalidade: (1) quando o Estado de exportação não possui instalações e capacidade técnica para realizar, em seu território, a destinação final dos resíduos de maneira ambientalmente adequada; (2) no caso de serem os resíduos requisitados como matéria-prima pelas indústrias de reciclagem e de recuperação localizadas no Estado de importação ou (3) de acordo com outros critérios a serem oportunamente definidos pelas partes. Registre-se, ainda, que o artigo 11 permite a comercialização de resíduos perigosos com países que não fazem parte da Convenção, desde que mediante a celebração de arranjos bilaterais, regionais ou

48 Ibidem, parágrafos preambulares 9, 10 e 18.

49 Ibidem, parágrafos preambulares 17, 20 e 21.

50 Ibidem, parágrafo preambular 6.

51 Ibidem, artigo 4.2 (a), 4.2 (b), 4.2 (c).

multilaterais que não derroguem o gerenciamento ambientalmente adequado exigido pelo instrumento⁵².

A Convenção de Basileia apoia-se sobre dois grandes pilares interdependentes: (1) o de controle global dos movimentos transfronteiriços e (2) o do gerenciamento ambientalmente adequado (ESM) de resíduos. Nos primeiros dez anos da história da Convenção, quando ainda pairavam incertezas sobre a consolidação institucional do instrumento, prevaleceram debates e atividades relacionados ao pilar de controle, consubstanciados especialmente em torno da Emenda do Banimento. Foi também a fase de desenvolvimento e de maturidade institucional da Convenção, com a instauração das regras de procedimentos, a disseminação do uso do sistema PIC, a gênese dos órgãos subsidiários e a formação da rede de centros regionais para treinamento e transferência de tecnologia. A partir de 1999, a Conferência das Partes passou a conferir maior atenção às atividades do pilar do ESM. Nessa segunda etapa, sobressaíram três documentos-chaves para compreender os temas discutidos na atualidade: (1) a Declaração de Basileia sobre o Gerenciamento Ambientalmente Adequado; (2) o Plano Estratégico de Implementação para o período 2002-2010 e (3) o Programa de Parcerias Público-Privadas.

O pilar de controle da Convenção assenta-se fundamentalmente sobre um sistema de notificação e de anuência prévia entre as partes. De acordo com o artigo 6, a empresa e o Estado de exportação devem reter o movimento transfronteiriço de uma carga de resíduos até obter, junto a suas respectivas autoridades competentes, o consentimento formal dos demais Estados envolvidos (de importação e de trânsito). A notificação do interesse em exportar deve ser feita por escrito, mediante preenchimento e envio de um formulário com dados centrais para subsidiar a decisão do Estado importador (Anexo V-A). Nesse documento, devem constar: justificativas da exportação, informações

52 São exceções um tanto problemáticas que refletem, no fundo, a relutância de certos países desenvolvidos em acatar provisões demasiadamente restritivas do ponto de vista das normas e princípios do regime de livre-comércio.

sobre a natureza e a dimensão da carga, contatos das empresas envolvidas (geradoras, exportadoras, transportadoras, importadoras e responsáveis pela operação de depósito), a modalidade de destinação prevista e os dados do contrato celebrado com o eliminador (*disposer*).

Ao ser notificado, o Estado importador defronta-se com três possibilidades de resposta: (1) consentir no movimento (com ou sem condições); (2) negar a permissão para importar; ou (3) solicitar informações adicionais. Quando autorizado, o movimento deve estar acompanhado por um documento que permite rastrear a cadeia de responsabilidades ao longo do percurso da carga (Anexo V-B). A finalidade deste documento é viabilizar a investigação dos casos de tráfico ilegal de resíduos, problema que esteve na origem do surgimento da Convenção e que segue como um dos mais difíceis de ser equacionado.

De acordo com o artigo 9, tráfico ilegal de resíduos⁵³ refere-se a qualquer movimento transfronteiriço que: (1) seja efetuado sem a devida notificação e consentimento de todos os Estados envolvidos; (2) seja realizado com consentimento obtido mediante falsificação, deturpação ou fraude; (3) não corresponda materialmente à descrição contida nos documentos de notificação e/ou de acompanhamento ou (4) resulte deliberadamente em uma modalidade de depósito incompatível com os dispositivos da Convenção e os princípios gerais do Direito Internacional. Caso o tráfico ilegal decorra da conduta inapropriada por parte do gerador ou do exportador, caberá, em última instância, ao Estado de exportação o dever de providenciar o retorno do carregamento de resíduos em prazo de até trinta dias, salvo se as partes envolvidas chegarem a outro tipo de acordo⁵⁴.

53 O artigo 4.3 tipifica o tráfico ilegal de resíduos como crime, ao passo que os artigos 4.4 e 9.5 determinam caber a cada parte o estabelecimento de legislação e de medidas internas apropriadas para prevenir e punir esse e outros tipos de violação à Convenção.

54 A responsabilização do Estado pelas ações ilícitas protagonizadas por operadores privados sofreu forte oposição dos países desenvolvidos, mas acabou vingando, sob o argumento de que os casos de tráfico ilegal decorrem de falha da autoridade estatal no cumprimento de suas obrigações de controle e monitoramento internos.

As dificuldades para enfrentar o tráfico ilegal explicam por que a agenda dos primeiros anos da Convenção foi amplamente dominada por temas referentes ao pilar de controle. Insatisfeitos com a persistência do fenômeno, os países em desenvolvimento voltaram a pressionar em favor da eliminação do tráfico comercial de resíduos no sentido Norte-Sul. As COP-1 (Piriápolis, 3-4/12/1992) e COP-2 (Genebra, 21-25/3/1994) chegaram a adotar decisões proibindo o movimento para fins de depósito final e estabelecendo prazo para a eliminação gradativa (*phase out*) da exportação com vistas à reciclagem⁵⁵, mas as delegações de Austrália, Áustria e Canadá questionaram o caráter vinculante de tais decisões por não terem sido incorporadas ao texto da Convenção⁵⁶. Foi preciso esperar a realização da COP-3 (Genebra, 18-22/9/1995) para aprovar a tão polêmica e aguardada Emenda do Banimento, que vedava aos países citados no recém-criado Anexo VII (membros da OCDE, da UE e de Liechtenstein) a possibilidade de exportar resíduos perigosos para as demais partes⁵⁷. Dois fatores parecem ter sido decisivos para desequilibrar o jogo de forças em favor desse antigo pleito do mundo em desenvolvimento: (1) o contundente e valioso apoio dos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia), que contrariaram orientação da UE e (2) a condição de observador dos EUA, o que atenuava consideravelmente o poder de pressão dos adversários da Emenda⁵⁸.

A Emenda do Banimento, entretanto, ainda não entrou em vigor em razão da insuficiência do número de ratificações. As perspectivas da sua efetivação agravaram-se, sobremaneira, com o questionamento

55 BASEL CONVENTION. COP-1 (1992) *Decision I/22* and COP-2 (1994) *Decision II/12*. Esta última fixou o dia 31 de dezembro de 1997 como a data-limite para concluir a eliminação gradativa da exportação para fins de reciclagem. Disponível em: <www.basel.int>. Acesso em: 10 dez. 2012

56 BASEL CONVENTION. COP-2 (1994). *Report of the Second Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention*. Par. 44, 45 e 47. Disponível em: <www.basel.int>. Acesso em: 10 dez. 2012.

57 BASEL CONVENTION. COP-3 (1995). *Decision III/1*.

58 Na ausência dos EUA, coube à Austrália, ao Canadá e ao Japão o papel de mais ferrenhos opositores às iniciativas de proibição de movimentos transfronteiriços para os países em desenvolvimento. Tão logo adotada a Emenda do Banimento, os dois primeiros anteciparam não poder ratificar a Emenda enquanto não fosse concluída a tarefa de discriminar e listar os resíduos considerados perigosos. BASEL CONVENTION. COP-3 (1995). *Report of the Third Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention*. Anexos II e III.

jurídico sobre qual o parâmetro a ser considerado para computar os três quartos de ratificações previstos no artigo 17.5 da Convenção: o chamado *current time approach*, com cenário atual das 177 partes contratantes, o que exigiria 133 ratificações; ou o *fixed time approach*, universo das 82 partes que aprovaram a Emenda em 1995, caso em que bastaria o total de 62 ratificações. Depois de quinze anos, o dilema jurídico acabou finalmente resolvido por ocasião da última reunião da COP-10 (Cartagena, 17-21/10/2011), que optou pelo *fixed time approach* no contexto de um pacote de decisões estratégicas que prevê a instauração de um regime especial para aqueles países interessados em manter o fluxo comercial de resíduos⁵⁹.

Ora, quando se considera o interesse histórico e a imensa pressão política exercida em favor da Emenda, não deixa de ser surpreendente que o ritmo de ratificações se tenha revelado tão complexo e moroso ao longo de todos esses anos, sobretudo por parte dos países em desenvolvimento, que respondem por menos da metade do total de ratificações computadas até os dias atuais⁶⁰. Do continente africano, por exemplo, que é seguramente a região mais atingida pelos impactos do tráfico ilegal e a que mais lutou pela Emenda, somente doze países a ratificaram. No Grulac, procederam à ratificação apenas oito países: Bolívia, Chile, Equador, Panamá, Paraguai, Santa Lúcia, Trinidad Tobago e Uruguai.

O próprio Brasil, apesar de ter sido vocal na defesa do banimento, jamais concluiu suas consultas internas a respeito, o que denota a grande complexidade de que se revestem as questões associadas à entrada em vigor da Emenda. Registre-se que o Conama chegou a proibir, em 1994, a importação e a exportação de resíduos perigosos “de qualquer espécie, em todo o território nacional, sob qualquer forma e para qualquer fim, inclusive reciclagem”, mas admitiu, poucos

59 BASEL CONVENTION. COP-10 (2011). *Decision X/3*.

60 À exceção de Malta, todos os países-membros da UE ratificaram a Emenda, cujas provisões foram, ademais, devidamente incorporadas às diretivas comunitárias e às respectivas legislações nacionais. O status das ratificações encontra-se refletido na página eletrônica da Convenção.

meses depois, uma nova Resolução acolhendo excepcionalidades para “situações de absoluta imprescindibilidade”⁶¹. Naquele mesmo ano, outra Resolução já havia abolido temporariamente o dispositivo de proibição de exportação para resíduos perigosos contendo Bifenilas Policloradas (PCBs), sob o argumento de que o Brasil não dispunha de processos ambientalmente adequados para tratar e eliminar esse tipo de substância⁶². De modo igual, mas no sentido inverso, o Conama autorizou, em 1996, a importação temporária de sucatas de chumbo sob a forma de baterias automotivas usadas para fins de reaproveitamento com o intuito de reforçar a oferta interna de chumbo para a indústria brasileira⁶³.

A lentidão no ritmo de ratificações da Emenda do Banimento acaba enfraquecendo a posição daqueles países que se preocupam em combater as investidas contra o pilar de controle da Convenção de Basileia. De modo geral, a defesa do afrouxamento dos mecanismos de restrição dos movimentos transfronteiriços tem sido feita com base na pretensa “evolução” observada na natureza e nos sentidos do fluxo internacional de resíduos perigosos, resultado de uma nova realidade social e econômica mundial. Paralelamente à alegação de que há indícios de incremento significativo no volume de transporte de resíduos observado no eixo Sul-Sul, ganha relevo o argumento de que a rigidez dos mecanismos de controle da Convenção acaba impedindo que países em desenvolvimento beneficiem-se das oportunidades socioeconômicas representadas pelo fomento de indústrias de reciclagem locais⁶⁴.

61 Resolução Conama nº 007, de 4 de maio de 1994, alterada e revogada pela nº 37, de 30 de dezembro do mesmo ano. Disponíveis em: <www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>. Acesso em: 21 dez. 2012.

62 Resolução Conama nº 019, 29 set. 1994.

63 Apud SOLLA, José Vazquez. Prever e prevenir: dilemas da Convenção da Basileia. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, ano II, n. 1, 2011, p. 62.

64 A Ásia seria o mercado de interesse prioritário dessa tendência de flexibilização preconizada por certos países desenvolvidos, tendo em vista o potencial de atividades de desmantelamento e reciclagem observadas em países como a China, a Índia, a Indonésia e a Malásia.

A Iniciativa Suíça-Indonésia para Aumento da Eficácia da Convenção (CLI) constituiu seguramente o exemplo contemporâneo mais emblemático e elaborado dessa tendência de flexibilização do pilar de controle. Concebida em seguimento à declaração da Presidência da COP-9 (Bali, 23-27/7/2008) que sublinhou ser conveniente explorar caminhos alternativos para o cumprimento dos objetivos da Emenda do Banimento⁶⁵, a CLI definiu-se como processo informal e dinâmico de intercâmbio de visões e de propostas sobre como proteger países vulneráveis, sem capacidade de gerenciamento ambientalmente adequado, contra a importação indesejada de resíduos perigosos⁶⁶. De forma paradoxal, em lugar de tratar de aspectos legais e práticos relacionados ao reforço das provisões de controle do instrumento, a iniciativa vinha sendo conduzida, em particular pela Suíça, no sentido de condicionar apoio técnico e financeiro para capacitação nos países em desenvolvimento ao afrouxamento das restrições à importação de resíduos provenientes do mundo desenvolvido.

Convidado a participar do referido exercício, o Brasil sempre expressou preocupação com os rumos tomados pelas reuniões. A CLI favoreceria uma lógica renovada de movimentação dos resíduos perigosos e feriria, assim, o próprio espírito da Convenção, cujo texto advoga o tratamento local de resíduos e busca restringir sua transferência. Ao reiterar seu firme apoio aos objetivos da Emenda do Banimento, o país defende a ideia de que o aumento da eficácia do instrumento passa, primordialmente, pelo reforço de seu pilar de controle sobre o tráfico de resíduos e não pela sua flexibilização, como parece ser o desejo dos países desenvolvidos. A resistência brasileira, aliada ao ativismo militante da ONG *Basel Action Network* (BAN), parece ter sido crucial para que a CLI aceitasse retomar a reflexão sobre os obstáculos à entrada em vigor da Emenda.

65 BASEL CONVENTION. COP-9 (2008). *Decision IX/26*.

66 A documentação completa atinente à CLI encontra-se disponível em: <www.basel.int>. Acesso em: 21 dez. 2012.

A Declaração de Basileia sobre Gerenciamento Ambientalmente Adequado, emanada do segmento ministerial da COP-5 (Basileia, 6-10/12/1999)⁶⁷, constituiu importante marco de inflexão na história da Convenção, depois dos dez anos dedicados aos temas associados à Emenda do Banimento. Em sua essência, a Declaração reconheceu os avanços da primeira década e identificou nove áreas prioritárias para a ação, nas quais a Convenção deveria desenvolver atividades de cooperação de médio e longo prazo. As prioridades definidas pela Declaração serviram de base para a preparação do primeiro Plano Estratégico de Implementação da Convenção, pelo qual as partes contratantes detalharam programas de trabalho para a consecução dos objetivos atinentes ao Gerenciamento Ambientalmente Adequado (ESM) ao longo do período 2002-2010⁶⁸.

Note-se que o termo ESM constitui outro significativo exemplo da ausência de clareza e de precisão da linguagem adotada em certas provisões da Convenção⁶⁹. Confrontadas com a falta de rigor conceitual de um termo tão central para implementação do instrumento, as partes trataram de remediar o problema por meio de uma provisão que recomendava o desenvolvimento de diretrizes técnicas já na primeira reunião da Conferência das Partes (Piriápolis, 3-4/12/1992)⁷⁰. Para tanto, constituiu-se um Grupo de Trabalho Técnico *Ad Hoc* com mandato para preparar um documento de referência com vistas à elaboração de futuros guias técnicos. Foi com base nos parâmetros estipulados por esse documento que a Convenção produziu, no período de aproximadamente duas décadas, cerca de trinta guias técnicos sobre variadas categorias de resíduos (DDT, resíduos domésticos, pilhas e baterias, metais, substâncias infecciosas, etc.), o que ajudou a conferir

67 BASEL CONVENTION. COP-5 (1999). *Decision V/1*.

68 BASEL CONVENTION. COP-6 (2002). *Decision VI/1*.

69 O artigo 2.8 da Convenção define ESM como *taking all practicable steps to ensure that hazardous wastes or other wastes are managed in a manner which will protect human health and the environment against the adverse effects which may result from such wastes*.

70 BASEL CONVENTION. *Text of the Convention. Article 4.8*.

maior densidade ao conceito de ESM, tornando-o uma das pedras angulares do regime internacional de segurança química.

As atividades de elaboração dos guias técnicos foram acompanhadas sempre com muito zelo pelo Brasil. Preocupado com as omissões e defeitos da primeira versão do guia técnico sobre pneus usados, o país ofereceu-se, em 2006, para liderar seu processo de revisão, de modo a incorporar novos conhecimentos e experiências com vistas ao ESM de pneus dentro dos respectivos territórios nacionais. Interessava ao Brasil, sobretudo, incorporar a perspectiva de defesa da saúde pública, uma vez que a inadequação do transporte, do acúmulo e do depósito de pneus usados favorecia a proliferação de vetores causadores de doenças tropicais, como a dengue e a febre amarela. O nexo entre os volumes de importação de pneus usados e o aparecimento de surtos epidêmicos de dengue levou o Brasil a proibir sua entrada no território nacional, o que resultou em queixas da UE junto ao organismo de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁷¹. Apesar do óbice contínuo às pretensões brasileiras, representado pela UE e pela indústria de pneus, o país logrou, finalmente, concluir o processo de revisão do guia de pneus na COP-10 (Cartagena, 22-27/10/2011).

Ultimamente, os guias técnicos passaram a ser objeto de experiências de parcerias entre governos, indústrias e ONGs. A ideia de parcerias público-privadas como nova modalidade de cooperação financeira e tecnológica remonta à COP-5 (Basileia, 6-10/12/1999)⁷². Em 2002, a COP-6 (Genebra, 9-13/12/2002) encampou proposta da Presidência suíça de estabelecer, a título de projeto-piloto, uma parceira sustentável sobre o ESM de telefones celulares usados⁷³. Dois anos depois, a COP-7 (Genebra, 25-27/10/2004) adotou o Programa de Parcerias Público-Privada (PPP) da Convenção, com indicação de sete áreas/atividades consideradas prioritárias para fins

71 Cf. RIBEIRO, Haroldo de Macedo. *Comércio, meio ambiente e solução de controvérsias: a evolução da jurisprudência do Sistema Multilateral*. Tese apresentada no LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2008.

72 BASEL CONVENTION. COP-5 (1999). *Decision V/13*.

73 BASEL CONVENTION. COP-6 (2002). *Decision VI/31*.

de envolvimento do setor industrial e da sociedade civil: (1) celulares usados; (2) computadores pessoais; (3) pesticidas obsoletos na África; (4) resíduos de óleos na África; (5) resíduos médicos e biológicos; (6) pilhas usadas e (7) resíduos sólidos urbanos perigosos⁷⁴. Os únicos itens a despertarem maior interesse da iniciativa privada foram, até o presente momento, os celulares e computadores, que se enquadram no chamado *e-waste*.

Os resíduos elétricos e eletrônicos foram reconhecidos pela COP-8 (Nairóbi, 27/11-1/12/2006), como um dos mais complexos desafios a ser enfrentado pela Convenção. Equipamentos de informática, celulares, eletrodomésticos, aparelhos e materiais elétricos têm desempenhado papel preponderante na busca de estilos de vida mais confortáveis. Mas o rápido crescimento de sua produção e consumos, aliado às facilidades tecnológicas e financeiras para sua permuta tempestiva, tem como reflexo imediato o aumento exponencial no volume de lixo eletrônico gerado pelas sociedades contemporâneas, a ponto de o *e-waste* ser, hoje, a categoria que mais cresce no universo de resíduos sólidos urbanos. Os números da indústria mundial de telefonia móvel são ilustrativos a respeito: dos poucos usuários de celulares existentes em 1970, passou-se para a marca de 1,76 bilhão em 2004 e para um total superior a três bilhões em abril de 2008⁷⁵. Ainda que operações de devolução possam ser encontradas em mais de quarenta países, é evidente que, com essa quantidade expressiva de produtos despejada diariamente nos mercados, os problemas organizacionais sobre sua destinação só tendem a se agravar⁷⁶.

74 BASEL CONVENTION. COP-7 (2004). *Decision VII/3*.

75 Nos países desenvolvidos, o descarte de um aparelho celular costuma ocorrer muito antes do fim de sua vida útil. Estudos recentes indicam que, em geral, o primeiro proprietário de um aparelho novo busca substituí-lo no horizonte de até dois anos, seduzido pelas facilidades proporcionadas pelas novas tecnologias.

76 O gerenciamento ambientalmente adequado do lixo eletrônico requer capacidades institucionais, regulatórias e tecnológicas em níveis muito superiores aos observados normalmente no âmbito dos países em desenvolvimento. Na África, o problema apresenta-se de forma mais visível e impactante. O legítimo interesse das sociedades africanas em usufruir dos benefícios da tecnologia da informação, barrado na dificuldade de acesso em razão dos baixos níveis de renda, foi suprido, inicialmente, pela oferta internacional de produtos eletrônicos usados. Mas o que se afigurou como uma solução acabou adquirindo, nos últimos anos, contornos de uma questão de difícil governabilidade. Na esteira do crescimento da importação descontrolada desses equipamentos, avariados e inservíveis, formou-se, nas periferias empobrecidas dos grandes centros urbanos africanos, imenso setor informal de atividades de reciclagem.

A COP-8 (Nairóbi, 27/11-01/12/2006) representou a primeira real oportunidade para a avaliação dos resultados da chamada Iniciativa de Parceria para Celulares Usados (MPPI). Naquela oportunidade, as partes foram encorajadas a adotar um manual de orientação acrescido de cinco guias sobre o ESM de celulares usados e inservíveis. Entre as diretrizes listadas, havia recomendações relativas à movimentação transfronteiriça de celulares, o que despertou a desconfiança de alguns países em desenvolvimento e das ONGs mais vocais na defesa do pilar de controle da Convenção. Países desenvolvidos pretendiam aprovar o guia elaborado pela MPPI para emitir um sinal positivo aos fabricantes de celulares, de modo a mobilizar recursos e, ao mesmo tempo, dar vazão aos seus equipamentos usados com o endosso da Convenção. Contudo, o caráter excludente e pouco representativo da MPPI justificava uma abordagem mais cautelosa de parte dos países em desenvolvimento, o que levou as partes a adotarem os documentos apenas em caráter provisório.

O Brasil foi o país que mais antepôs reparos aos resultados da MPPI, especialmente em relação à proposta de procedimento de notificação voluntária aplicável a certa categoria de celulares usados. O documento havia classificado os aparelhos usados em três grupos: (1) aparelhos testados e considerados aptos para reuso, sem necessidade de reparo, recondicionamento ou *upgrading* no país de importação; (2) aparelhos testados e considerados aptos para reuso, desde que realizado o devido reparo, recondicionamento ou *upgrading* no país de importação e (3) aparelhos inservíveis destinados a operações de reciclagem ou depósito final. No entendimento brasileiro, o guia conclui acertadamente quando afirma que o primeiro grupo se encontra fora do escopo de aplicação da Convenção. Também acerta quando diz que o terceiro grupo deve submeter-se aos procedimentos de controle de praxe. O Brasil opôs-se, contudo, ao arranjo diferenciado concebido para a segunda categoria de celulares, que recomendava às partes manterem consultas voluntárias para determinar sobre a

aplicabilidade ou não da Convenção, seja em caso de dúvidas ou quando a legislação nacional for omissa a respeito dessa categoria de celulares. O arranjo proposto pela MPPI baseia-se em uma suposta ambiguidade relacionada ao ônus da prova quanto à inclusão de certos resíduos no escopo do instrumento⁷⁷.

Para o Brasil, não existe ambiguidade alguma relacionada à obrigação das partes. A Convenção estabelece sistema de presunções quanto à natureza perigosa de certos resíduos, que devem ter, por essa razão, o seu movimento transfronteiriço devidamente controlado. O sistema aceita, entretanto, o instituto da prova em contrário (*iuris tantum*). O papel do Anexo III é justamente permitir a possibilidade de demonstrar que um resíduo, apesar de integrar a relação do Anexo I, pode não ser perigoso. Nessa ordem de ideias, caberia ao Estado exportador avaliar e decidir sobre a aplicabilidade da Convenção a determinado movimento transfronteiriço e assumir a responsabilidade total pela sua decisão. Caso a justificativa esteja mal fundamentada, o Estado exportador poderá incorrer em uma situação de não cumprimento, estando sujeito a enfrentar as consequências legais de seu ato. Sob o ponto de vista do governo brasileiro, portanto, o procedimento de notificação voluntária seria inconsistente com a integridade jurídica e ambiental da Convenção.

Os resultados da MPPI representam perigoso precedente para a Parceria para Ação sobre Equipamentos de Computação (PACE), aprovada pela COP-9 (Bali, 23-27/7/2008) para tratar do ESM de computadores e periféricos usados e inservíveis, tomando em conta os princípios da responsabilidade social, do desenvolvimento sustentável e da informação compartilhada⁷⁸. O Grupo de Trabalho estabelecido pela Decisão IX/9 recebeu mandato para preparar, sob uma perspectiva multissetorial, ferramentas, atividades e projetos-

77 Para tanto, a posição brasileira apoia-se no fato de que a Convenção jamais definiu as quantidades mínimas de concentração de uma substância capazes de determinar sua periculosidade.

78 BASEL CONVENTION. COP-9 (2008). *Decision IX/9*.

-piloto relacionados ao reparo, ao acondicionamento, à reciclagem e à recuperação de equipamentos de computação, além de atividades de treinamento e de aumento de conscientização sobre o assunto. Ainda que seus termos de referência não tenham previsto capítulo e projeto específicos sobre o movimento transfronteiriço de resíduos, o Grupo já concluiu anteprojeto de guia no qual se encontra reproduzido o arranjo de notificação voluntária concebido pela MPPI.

Vinte anos após sua entrada em vigor, pode-se ajuizar que o desenho institucional da Convenção de Basileia se encontra relativamente bem estabelecido, em que pese seus reconhecidos problemas de efetividade. Além da Conferência das Partes, a Convenção conta, desde a COP-6 (Genebra, 9-13/12/2002), com um Grupo de Trabalho de Composição Aberta (OEWG) como o principal órgão subsidiário para assessoramento com os aspectos técnicos, científicos, políticos, financeiros e administrativos de sua implementação. Basileia é, igualmente, o único dos instrumentos de segurança química que dispõe de um mecanismo destinado a monitorar o cumprimento das obrigações pelas partes⁷⁹. Registre-se que a Convenção também concluiu, por ocasião da COP-5 (Basileia, 6-10/12/1999), em atendimento ao artigo 12, um Protocolo de Responsabilização e Compensação com vistas a determinar responsabilidades e assegurar compensação rápida e adequada por danos decorrentes de incidentes envolvendo o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos, ainda que ele tampouco tenha entrado em vigor por falta de número suficiente de ratificações⁸⁰.

79 BASEL CONVENTION. COP-6 (2002). *Decision VI/2*. O Mecanismo para Promoção da Implementação e do Cumprimento da Convenção tem natureza facilitadora, é administrado por um comitê de quinze especialistas independentes e prevê duas modalidades de acionamento: (1) submissões específicas sobre países e (2) revisão geral de determinados assuntos. No caso da revisão geral, o Comitê é acionado pela COP para examinar questões associadas à implementação como um todo. Quanto às submissões sobre países, prevê-se acionamento: (1) por determinada parte, acerca de sua própria dificuldade de cumprimento (*self-submissions*); (2) por uma parte, em relação à falha de cumprimento de outra parte (*Party-to-Party submissions*) e (3) pelo Secretariado, quando uma parte não cumpre com as obrigações de reportar previstas na Convenção (*Secretariat submissions*).

80 Para entrar em vigor, o Protocolo necessitaria de vinte ratificações, mas dispõe apenas de dez. A dificuldade se deve possivelmente aos desafios atinentes a sua internalização nos respectivos direitos nacionais.

Outro importante aspecto do desenho institucional da Convenção de Basileia remete ao artigo 14.2, que determinou a necessidade de estabelecimento de centros regionais para capacitação e transferência de tecnologia atinente ao gerenciamento ambientalmente adequado e à redução da geração de resíduos. Depois de inúmeros estudos de viabilidade e de sucessivas decisões relativas a sua sustentabilidade operacional, a Convenção conta hoje com uma rede de catorze centros destinados a atender as especificidades regionais e sub-regionais dos países em desenvolvimento por intermédio de atividades de conscientização, consultoria, seminários, realização de projetos-piloto e treinamento. Os resultados, entretanto, têm-se mostrado muito aquém do esperado. Os centros regionais acabam tendo seu trabalho comprometido pela falta de sustentabilidade financeira, uma vez que dependem de recursos voluntários advindos da cooperação internacional. Sobre isso, nações desenvolvidas defendem a necessidade da busca de autossustentabilidade, ao passo que países em desenvolvimento recordam caber às partes o estabelecimento de um mecanismo de financiamento apropriado para apoiar as atividades dos centros.

Por fim, cabe sublinhar que a maior deficiência institucional da Convenção segue sendo, indubitavelmente, a falta de um mecanismo financeiro adequado para apoiar as atividades de implementação nos países em desenvolvimento. O cerne do problema remete à própria debilidade das provisões sobre os aspectos financeiros do instrumento, que se limitaram a asseverar que as partes deveriam deliberar acerca do estabelecimento de mecanismos financeiros em bases voluntárias, bem como examinar a conveniência de estabelecer um fundo para prestar assistência em situações de emergência⁸¹. Antecipando-se à tendência posteriormente observada nos demais acordos ambientais sobre segurança química, a COP-1 instruiu o DE/PNUMA a criar duas

81 BASEL CONVENTION. *Text of the Convention*. Article 14.

modalidades de fundo fiduciário: (1) o geral, chamado *Trust Fund*, para custear as atividades operacionais da Convenção com base nos aportes obrigatórios das partes e (2) o especial, chamado de *Technical Cooperation Trust Fund*, composto com contribuições voluntárias e voltado para o financiamento de atividades adicionais variadas (assistência técnica, participação de países desenvolvidos, reuniões extraordinárias, etc.)⁸².

As medidas adotadas revelaram-se, desde logo, insuficientes para atender às necessidades da Convenção, cuja complexidade e abrangência pressupõem níveis mínimos de adequação e previsibilidade em matéria de apoio técnico e financeiro. Por mais de uma vez, os países em desenvolvimento ensaiaram fazer do GEF o mecanismo financeiro da Convenção, mas sempre esbarraram em forte resistência de parte dos países desenvolvidos, que se opunham a que recursos daquele Fundo fossem alocados para projetos concebidos ao abrigo de um instrumento cuja implementação não lhes interessava muito. Para remediar os graves problemas financeiros enfrentados pela Convenção, tais países passaram a advogar pela adoção de uma estratégia de mobilização de recursos e de aprofundamento de parcerias com a iniciativa privada. Com a entrada em vigor dos demais instrumentos de segurança química, a Convenção ficou com sua situação financeira sensivelmente agravada, em razão da diminuição das contribuições voluntárias de países desenvolvidos.

Concebida na esteira dos escândalos midiáticos relacionados ao tráfico de lixo tóxico, a Convenção de Basileia representa, do ponto de vista do direito e da diplomacia ambiental, uma importante conquista para os países em desenvolvimento⁸³. Acima de tudo, ela encarna o

82 A COP-5 decidiu ampliar o escopo do Fundo de Cooperação Técnica para atender, em bases interinas, provisão que determinou o estabelecimento do fundo destinado a prestar assistência no caso de situações de emergência, com o objetivo de minimizar os danos provocados por acidentes resultantes de movimentos transfronteiriços ou de depósito de resíduos perigosos.

83 De acordo com o Embaixador André Correa do Lago, a Convenção de Basileia foi um dos principais avanços em matéria de diplomacia ambiental no período de vinte anos que separam a realização da Conferência de Estocolmo da Conferência Rio-92. Cf. CORRÊA DO LAGO, André Aranha. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão-FUNAG, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais-IPRI, 2007, p 65.

reconhecimento do direito soberano desses países de se protegerem contra os impactos do ingresso massivo de resíduos originários do mundo desenvolvido. Os mecanismos de controle estabelecidos pela Convenção também tiveram, de início, destacado papel na inibição do livre funcionamento da rede de traficantes que abarrotava de resíduos perigosos países desprovidos de capacidade de gerenciá-los. O problema é que as velhas e escandalosas práticas acabaram cedendo lugar a esquemas de transferência mais discretos e sofisticados, quase sempre favorecidos pela janela de oportunidades representada pelo comércio de resíduos destinados à reciclagem. O enfrentamento dos desafios representados pelo dilema da reciclagem deverá exigir cautela e atenção redobradas da parte dos países em desenvolvimento, especialmente no contexto atual de investidas contra o pilar de controle da Convenção.

1.3. A Convenção de Roterdã

A Convenção de Roterdã lida com os desafios associados ao comércio internacional de substâncias químicas e agrotóxicos perigosos. O crescente aumento da quantidade e da variedade dessas matérias, produzidas e comercializadas mundialmente, levou a comunidade internacional a ponderar sobre os impactos da sua importação por países sem capacidade para avaliar os riscos envolvidos no seu uso. A percepção do problema foi reforçada pelo fato de que proibir ou restringir o uso de determinado produto pela legislação interna do país de origem não representava, necessariamente, empecilho para sua exportação. Os potenciais benefícios da importação poderiam, por conseguinte, ser facilmente anulados pelas consequências adversas de uma decisão mal informada. Para que os Estados pudessem tomar medidas adequadas, visando à proteção do meio ambiente e da saúde humana, era indispensável assegurar, mediante cooperação internacional, informações sobre as características de cada substância perigosa a ser eventualmente importada.

Diferentemente do que ocorreu com a Convenção de Basileia, não se observou, durante as discussões, a tradicional divisão Norte-Sul tão característica de outras negociações ambientais internacionais (a exceção ficou por conta dos itens sobre financiamento e assistência técnica). O fenômeno é frequentemente atribuído à conjugação de dois fatores: (1) a existência do sentimento generalizado de que o novo instrumento dificilmente constituiria algo além de um acordo de natureza procedimental, voltado para o compartilhamento de informações e espelhado no sistema PIC voluntário e (2) o fato de que muitos países, tanto ao Norte quanto ao Sul, eram, simultaneamente, potenciais exportadores e importadores de produtos químicos e de pesticidas perigosos, o que dificultava a aglutinação de interesses em torno do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

O debate inicial em torno da natureza e do alcance do futuro acordo foi um dos primeiros pontos a dividir opiniões entre os países desenvolvidos⁸⁴. Para a UE e aliados, a Convenção não deveria limitar-se a ser apenas o resultado da transposição dos elementos contidos no sistema PIC voluntário, devendo incorporar, quando apropriado, medidas de banimento e/ou de eliminação gradativa para certos produtos químicos de extrema periculosidade. Por representar o INC uma oportunidade ímpar para ampliar o arco de substâncias químicas passíveis de regulamentação global, haveria que dotar o instrumento de certa flexibilidade, de modo a deixar aberta a possibilidade de acomodar experiências e resultados emanados de outros foros internacionais de segurança química. Daí a proposta europeia de criar um acordo “guarda-chuvas”, que permitisse depois a negociação de protocolos adicionais. Não era esse, entretanto, o ponto de vista de países como Austrália, Canadá e Estados Unidos, para quem o mandato conferido ao INC era claro quanto à necessidade de se ater ao escopo do procedimento PIC já existente. Na visão desses países,

84 Cf. COWLING, Robin Lynne. *What a wonderful world: multilateral chemical management conventions liberalization policies and the chemical industry*. 1998. Dissertação (Mestrado em Direito) – Dalhousie University: Halifax, Sept. 1998, p. 89-90.

qualquer tentativa de extrapolação do mandato poderia resultar na alienação de atores-chave do processo negociador, o que terminaria por comprometer a legitimidade e a universalidade da Convenção.

Superadas as desavenças iniciais sobre o foco da Convenção, ficou finalmente acordado que o efeito central do novo instrumento seria mesmo o de tornar obrigatório o procedimento PIC estabelecido nos guias e nos códigos de conduta da FAO e do PNUMA. Os negociadores dedicaram-se, então, a trabalhar fórmulas de aperfeiçoamento da operação do sistema PIC, sob o mote de que apenas mediante critérios e processos previamente acordados, com a definição de regras claras e objetivas, as partes seriam capazes de evitar que a subjetividade das conveniências políticas afetasse a consecução dos objetivos da futura Convenção. A solução encontrada foi a de definir por intermédio de anexos técnicos os parâmetros que balizariam a provisão dos dados que fundamentariam a inclusão de substâncias químicas no escopo de aplicação do novo instrumento. Tal solução foi complementada pela decisão de estabelecer um órgão subsidiário de caráter técnico-científico com o mandato para passar em revista essas informações e recomendar à Conferência das Partes, se fosse o caso, a inclusão de novas substâncias em seu(s) anexo(s) de controle. A inquietude básica dos negociadores em relação aos critérios para ampliações futuras do arco de substâncias a serem cobertas pelo sistema PIC acabou resolvida, portanto, com a criação do chamado Comitê de Revisão de Substâncias Químicas (CRC), uma inovação que seria posteriormente emulada pela Convenção de Estocolmo.

Os objetivos da Convenção de Roterdã estão contidos de forma explícita e resumida em seu artigo 1, quais sejam: (1) o de promover a responsabilidade compartilhada e os esforços cooperativos entre as partes no comércio internacional de certas substâncias químicas perigosas, com vistas à proteção da saúde humana e do meio ambiente contra danos potenciais e (2) o de contribuir para o uso ambientalmente adequado desse gênero de substâncias, mediante o intercâmbio de informações e a instauração de um processo decisório nacional para

sua importação e exportação. O foco do instrumento, portanto, não é o de proibir ou eliminar gradativamente o comércio de produtos químicos perigosos, mas sim o de dotar a comunidade internacional de um mecanismo que permita às nações mais vulneráveis terem acesso a informações e decidirem soberanamente sobre a importação de substâncias químicas cuja utilização fora objeto de medidas de proibição ou restrição em terceiros países.

A Convenção de Roterdã regula atualmente um número total de 43 substâncias químicas – 28 pesticidas, 11 substâncias industriais e 4 formulações de agrotóxico⁸⁵. Seu escopo de aplicação é configurado de maneira bem distinta daquela idealizada para a Convenção de Basileia. De fato, em lugar de tentar delimitar amplas categorias de substâncias para depois submetê-las às obrigações e aos procedimentos de controle prescritos no instrumento, o mecanismo central para definição do alcance de Roterdã assenta-se sobre medidas regulatórias domésticas tomadas individualmente pelas partes, combinadas com a revisão de um órgão técnico e as decisões políticas finais da COP. A Convenção prevê dois tipos de procedimento pelos quais as substâncias químicas podem ingressar no sistema PIC: um para a inclusão das chamadas “substâncias químicas proibidas ou severamente restritas”⁸⁶; e outro para a entrada das denominadas “formulações de agrotóxico severamente perigosas”⁸⁷.

Com relação à primeira modalidade de inclusão, o artigo 2(c) da Convenção define “substâncias químicas proibidas ou severamente restritas” como aquelas cujos usos (ou quase todos), tenham sido, dentro de uma ou mais categorias, proibidos por ação regulamentadora nacional para proteger a saúde humana ou o meio ambiente. De acordo com o artigo 5, cada parte que adotar, internamente, uma ação regulamentadora final a respeito de determinada substância,

85 Relação nominal completa das substâncias químicas disponível em: <www.pic.int>.

86 ROTTERDAM CONVENTION. *Text of the Convention*. Article 5. Disponível em: <www.pic.int>.

87 ROTTERDAM CONVENTION. *Text of the Convention*. Article 6. Disponível em: <www.pic.int>.

deverá notificá-la ao Secretariado da Convenção, por escrito, no prazo máximo de noventa dias após a data de sua entrada em vigor, e a notificação deve obedecer aos requisitos técnicos e informativos contidos no Anexo I⁸⁸. O Secretariado tem a obrigação de transmitir imediatamente, a todas as partes, um resumo das informações recebidas, bem como de fazer circular, a cada seis meses, uma sinopse consolidada de todas as notificações que lhe foram enviadas, mesmo daquelas que não atenderam as exigências do Anexo I⁸⁹. Ao se deparar com pelo menos uma notificação proveniente de duas diferentes regiões geográficas PIC, o Secretariado deve submetê-la ao escrutínio do CRC. Este revisará as informações e fará uso dos critérios estabelecidos no Anexo II para formular uma recomendação à COP sobre o mérito da inclusão da substância em apreço no sistema PIC.

Quanto à segunda modalidade de inclusão, o artigo 2(d) define “formulações de agrotóxico severamente perigosas” como substâncias químicas formuladas para uso agrotóxico que produzem efeitos graves à saúde humana ou ao meio ambiente, observáveis em um curto período de tempo após exposição única ou múltipla, nas condições de uso. Trata-se de uma provisão que foi incorporada à Convenção em reconhecimento ao fato de que, em certos países em desenvolvimento, as condições existentes não permitem que determinada formulação seja utilizada no local de forma segura e adequada, ainda que ela não apresente problemas em países desenvolvidos. Para esses casos, a Convenção prevê um procedimento de inclusão diferenciado e facilitado, do qual ficam dispensados, por exemplo, o pré-requisito de uma ação regulamentadora baseada em avaliação de risco, bem como a exigência de haver pelo menos uma notificação de duas diferentes

88 Segundo o Anexo I, as notificações devem incluir, entre outras informações, dados sobre identificação, propriedades e usos da substância; resumo e razões da ação regulamentadora final; indicação, na medida do possível, da provável relevância da medida para outros Estados e regiões; outras informações relevantes que possam abranger seja a avaliação de efeitos socioeconômicos, seja a existência de alternativas e seus riscos (se disponíveis).

89 A referida sinopse atende pelo nome de Circular PIC (*PIC Circular*), que acaba atuando como um mecanismo de intercâmbio de informações. A coleção completa de Circulares PIC encontra-se divulgada na página eletrônica da Convenção.

regiões geográficas PIC. De acordo com o artigo 6, qualquer parte, que seja um país em desenvolvimento e esteja enfrentando problemas causados por uma formulação de agrotóxico severamente perigosa em condições de uso em seu território, pode propor ao Secretariado a sua listagem no Anexo III⁹⁰. Para tanto, a indicação deve conter as informações exigidas na Parte I do Anexo IV, tendo como requisito principal uma clara descrição dos incidentes relacionados ao problema, incluindo os efeitos adversos e o modo como a formulação foi utilizada⁹¹. Posteriormente, caberá ao Secretariado coletar as informações adicionais, especificadas na Parte 2 do Anexo IV, para complementar a proposta antes de remetê-la para apreciação do CRC.

Note-se que essa análise preliminar da notificação de ação regulamentadora final pelo Secretariado constitui apenas a primeira das três etapas pelas quais deve passar uma substância química antes de ingressar no sistema PIC. A segunda corresponde ao período durante o qual a substância se encontra sob análise do CRC, que deve elaborar suas recomendações com base nos critérios estipulados pelo Anexo I (para substâncias químicas proibidas e severamente restritas) e pelo Anexo IV (para formulações de agrotóxico severamente perigosas). O CRC, mesmo tendo o dever de esgotar todos os esforços para atingir o consenso, pode, como último recurso, adotar suas recomendações por voto majoritário de dois terços dos membros presentes e votantes. Para cada substância química que o CRC decidir recomendar a aplicação do procedimento PIC, deverá esboçar o chamado Documento Orientador de Decisão (DGD), contendo dados básicos sobre as propriedades e a classificação de risco da substância, além de informações sobre possíveis alternativas ao seu uso⁹². Na terceira e última fase do processo, de natureza eminentemente política, caberá à Conferência

90 O Anexo III lista as substâncias químicas submetidas ao procedimento PIC.

91 A elaboração da proposta pode valer-se da experiência técnica de qualquer fonte relevante.

92 O DGD não pretende ser a única fonte de informação sobre um produto químico, nem é atualizado ou revisado após a sua adoção.

das Partes decidir, por consenso, sobre a listagem da substância no Anexo III.

Após a substância ser incluída no Anexo III, inicia-se a etapa do procedimento PIC propriamente dito, na qual são previstas obrigações referentes à importação e à exportação das substâncias arroladas. Com brevidade possível, mas sempre dentro do prazo máximo de nove meses contados a partir da data de envio do DGD, cada parte deve transmitir ao Secretariado uma resposta sobre importações futuras da substância em questão, resposta que pode ser final ou provisória⁹³. No caso de uma decisão final a respeito, as alternativas são: (1) consentir a importação; (2) não consentir a importação ou (3) consentir a importação somente sob condições específicas. Por sua vez, uma resposta provisória pode incluir: (1) uma das três alternativas listadas acima; (2) uma declaração de que a decisão final está sendo devidamente analisada; (3) uma solicitação de informações adicionais ao Secretariado ou à parte que o notificou e (4) uma solicitação ao Secretariado para que preste assistência na avaliação da substância em apreço. A cada período de seis meses, o Secretariado deve disseminar a todas as partes, por intermédio da Circular PIC, as respostas recebidas, bem como informar sobre os casos de falha na transmissão de resposta.

No que se refere ao item das obrigações referentes a exportações de substâncias químicas listadas no Anexo III, cada parte exportadora deve adotar medidas legislativas ou administrativas adequadas para assegurar que os exportadores sob sua jurisdição respeitem as decisões tomadas no prazo máximo de seis meses após a data de sua divulgação pelo Secretariado⁹⁴. A parte exportadora terá igualmente que garantir que, mesmo em caso de falha na transmissão da resposta da parte importadora, uma substância química relacionada no Anexo III não será para lá exportada, salvo se: (1) tratar-se de uma substância química que, no momento de sua importação, esteja registrada como substância

93 ROTTERDAM CONVENTION. *Text of the Convention*. Article 10. Disponível em: <www.pic.int>.

94 ROTTERDAM CONVENTION. *Text of the Convention*. Article 11. Disponível em: <www.pic.int>.

química na parte importadora; (2) for uma substância química para a qual existem evidências de uso ou de importação anterior pela parte importadora e em relação a qual nenhuma ação regulamentadora de proibição do uso tenha sido adotada e (3) o exportador tiver solicitado e obtido consentimento explícito para importação mediante uma autoridade nacional designada pela parte importadora.

Como se nota, a Convenção de Roterdã acaba estabelecendo um sistema regulatório caracterizado pela sobreposição de duas instâncias de natureza procedimental, cada qual correspondendo, por sua vez, a dois níveis de aplicação distintos, com suas respectivas obrigações e medidas de controle. Na instância mais conhecida e importante, referente ao sistema de procedimento PIC, o escopo de aplicação circunscreve-se ao universo reduzido das quarenta e três substâncias listadas no Anexo III, para as quais estão previstas obrigações específicas relacionadas à responsabilidade compartilhada, tanto para as partes importadoras quanto para as exportadoras. Mas a Convenção pressupõe também uma instância de aplicação que não vai muito além dos limites do intercâmbio de informações, a qual engloba o universo maior das substâncias que foram objeto de notificações de ação regulamentadora final, mas que não lograram, por motivos de natureza variada, ingressar no Anexo III. Ainda que estejam fora do alcance de aplicação do sistema PIC, tais substâncias pertencem, de certo modo, ao escopo da Convenção, pois integram as Circulares PIC e permanecem no banco de dados de sua página eletrônica. Além disso, estão sujeitas à notificação de exportação prevista no artigo 12⁹⁵ e às obrigações contidas no artigo 14, que versa sobre facilitação da troca de informações científicas, técnicas, econômicas e jurídicas.

95 De acordo com o artigo 12, se uma substância química proibida ou severamente restrita por uma determinada parte for exportada, o comprador deverá receber dela uma notificação que contenha as informações especificadas no Anexo V, que é uma versão resumida das informações requisitadas no Anexo I. A parte importadora, por sua vez, deve acusar o quanto antes o recebimento dessa notificação de exportação. Caso a parte exportadora não receba essa confirmação no prazo de trinta dias, a contar da data do envio da notificação, uma segunda via deverá ser emitida. A Convenção é, no entanto, omissa sobre o que fazer se houver uma resposta negativa da parte importadora.

As primeiras reuniões do CRC e da COP evidenciaram as dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento com a implementação da Convenção. Os desafios, em geral, remetem à deficiência na capacidade desses países de fornecer os dados técnicos exigidos pelos Anexos da Convenção, bem como para garantir decisões em tempo hábil referentes à importação de substâncias. A diminuição significativa do número de notificações, a inobservância de parâmetros técnicos e a inadimplência nas respostas sobre importações futuras são os sintomas mais visíveis desse fenômeno. Na primeira reunião do CRC, por exemplo, de um total de catorze substâncias químicas que foram objeto de notificações das partes, treze foram desconsideradas para efeitos de inclusão no procedimento PIC em decorrência da insuficiência de dados sobre as avaliações de risco realizadas pelo Estado notificante⁹⁶. Vale registrar também que, apesar de constituir modalidade criada especialmente para favorecer os países em desenvolvimento, apresentou-se, até os presentes dias, uma única proposta de listagem de formulação de agrotóxico severamente perigoso⁹⁷.

Não é sem motivo, portanto, que os países em desenvolvimento sempre foram vocais quanto à necessidade de dotar a Convenção de meios de implementação adequados para apoiar o cumprimento de suas obrigações. No entanto, diferentemente da grande maioria dos acordos multilaterais ambientais, o instrumento não possui provisões sobre mecanismo financeiro para apoiar a construção de capacidades e a prática de atividades de assistência técnica. Tampouco previu o estabelecimento de uma rede de centros regionais, nos moldes do que ocorreu na Convenção de Basileia, e que se repetiria mais tarde na Convenção de Estocolmo. O artigo 16 dispõe apenas sobre a assistência de caráter bilateral ao mencionar necessidades

96 ROTTERDAM CONVENTION. CHEMICAL REVIEW COMMITTEE. 1st Meeting (2005). *Working Document UNEP/FAO/RC/CRC.1/28*, p. 7-14. Disponível em: <www.pic.int>. Acesso em: 18 dez. 2012.

97 Trata-se da proposta feita por Burkina Faso em 2010, relativa ao Gramoxone Super, que contém o Paraquat como seu ingrediente ativo.

especiais dos países em desenvolvimento e ao exortar que as partes com programas mais avançados cooperem na promoção de assistência técnica para a formação da infraestrutura e da capacidade necessárias ao gerenciamento de substâncias químicas em todo seu ciclo de vida. Na COP-1 (Genebra, 20-24/12/2004), o Grupo Africano submeteu uma proposta para a realização de estudo sobre possíveis opções ao estabelecimento de um mecanismo financeiro sustentável. Mas as possibilidades aventadas para lidar com essa lacuna – abertura de janela para químicos no âmbito GEF (proposta da Suíça) ou a criação de um mecanismo à Convenção (Grulac) – jamais se concretizaram.

A Convenção de Roterdã tem debatido propostas de inclusão de substâncias químicas um tanto controversas. O exemplo mais célebre remete às seguidas tentativas de listar o Amianto Crisotila (Asbestos) no Anexo III, que se mantém sob análise da Convenção desde a primeira COP (Genebra, 20-24/12/2004). O Amianto é uma fibra mineral que pode provocar graves doenças pulmonares, mas que permanece amplamente utilizado no setor de construção de baixo custo (telhas e caixas d'água). A recomendação favorável a sua inclusão foi aprovada já no CRC-1 (Genebra, 11-18/2/2005), com base em notificações de ações regulamentadoras finais transmitidas por Austrália, Chile e UE. Atualmente, a proposta conta com apoio de um amplo e variado espectro de países: Argentina, Congo, Nigéria, Panamá, Paraguai, Peru, Quênia, Sudão, Venezuela, entre outros. Não obstante, países como Canadá, Cazaquistão, Índia, Quirguistão, Rússia, Ucrânia e Vietnã têm manifestado, nas instâncias mais diversas, posição contrária à inclusão do Amianto no Anexo III, o que termina por inviabilizar sistematicamente o consenso necessário para aprovar a referida moção.

O Brasil vem adotando um perfil discreto no debate sobre o tema em função das contradições internas que dificultam o estabelecimento de uma posição externa comum. Além de estar entre os cinco maiores produtores e consumidores de Amianto do mundo, o país exporta

65% de sua produção para 75 países⁹⁸. O governo federal está dividido sobre o tema, que se encontra regulado internamente pela Lei nº 9055, que disciplina o uso controlado do Amianto⁹⁹. Enquanto o MDIC e o Ministério de Minas e Energia (MME) alegam sangria de divisas e ameaça de perda de sessenta mil empregos indiretos em razão do fechamento do cerco contra a utilização e a circulação do Amianto, o MMA e o MS lembram que existem, atualmente, quase um milhão de pessoas expostas aos efeitos da substância no Brasil. Segundo estimativas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no período entre 1980 e 2003, pelo menos 2.414 pessoas morreram em decorrência de câncer no pulmão provocado por exposição ao Amianto. Ao longo dos últimos anos, surgiram várias ações judiciais movidas pelos Ministérios Públicos estaduais contra ou a favor do uso do Amianto¹⁰⁰. Em novembro de 2012, o caso chegou finalmente ao Supremo Tribunal Federal, que, no entanto, não logrou concluir o julgamento de ações de inconstitucionalidade contra leis estaduais que proibiram a extração, industrialização, utilização e comercialização do Amianto, bem como de produtos que o contenham, nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul¹⁰¹.

O Endosulfan¹⁰² é outro exemplo de substância de interesse brasileiro que permaneceu durante algum tempo sob análise na

98 Toda a produção brasileira de Amianto Crisotila está concentrada na empresa Sama Mineração, que extrai a fibra mineral de uma única e grande jazida localizada na cidade de Minaçu, Goiás, cuja economia é altamente dependente das atividades mantidas em torno do produto. Cf. OLIVEIRA, Eliane. Veto à exportação de Amianto racha governo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 ago. 2009. A reportagem versa sobre a retenção de três mil toneladas da substância no porto de Santos, com base em uma lei paulista que proíbe o uso e a circulação de Amianto no estado.

99 BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9055, de 1ª de junho de 1995. Disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/Amianto e dos produtos que o contenham, bem como as fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim e dá outras providências.

100 OLIVEIRA, Eliane. Op. cit.

101 Cf. PEREIRA, Vivian. Julgamento sobre Amianto não chega a consenso, ação da Eternit avança. *Reuters Brasil*, São Paulo, 01 nov. 2012. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPSE8A002C20121101>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

102 O Endosulfan é uma substância química de alto teor tóxico utilizado como defensivo agrícola há mais de cinquenta anos. Na sequência de uma determinação do Ministério Público, a Anvisa concluiu um processo de reavaliação técnica que estabeleceu seu *phase out* até meados de 2013. Segundo informações do Mapa, o Endosulfan está entre os cinco defensivos agrícolas mais vendidos no mundo, em razão de seu baixo preço e alta eficácia no combate das pragas. No Brasil, é muito usado nas lavouras de algodão, de cacau, de cana-de-açúcar, de café e de soja.

Convenção de Roterdã. Sua listagem no Anexo III foi recomendada pelo CRC com base nas notificações iniciais dos Países Baixos e da Tailândia – reforçadas, mais tarde, por outras provenientes de diversas nações africanas (Burkina Faso, Cabo Verde, Gâmbia, Mali, Mauritânia, Nigéria e Senegal). O debate acirrou-se devido à clara disposição da Índia, o maior produtor e exportador mundial da substância, em desqualificar a adequação dos estudos realizados pelos notificantes e em se valer de argumentos procedimentais para bloquear o processo de inclusão. A Índia e o Paquistão questionaram o cumprimento dos requisitos formais para a apresentação do DGD sobre o assunto, alegando que a notificação tailandesa se baseara no uso não autorizado do Endosulfan em arrozais. Para a China e os Estados Unidos, antes de se proceder à análise do caso, era necessário colocar-se de acordo, no âmbito da COP, sobre a definição do termo “mal uso intencional”. Ante a falta de consenso sobre o assunto, a inclusão do Endosulfan no Anexo III, defendida, sobretudo, pela União Europeia, acabou sendo protelada seguidamente, até que a COP-5 (Genebra, 20-24/6/2011) decidiu, por fim, aprovar sua listagem¹⁰³.

O impasse quanto à inclusão do Amianto Crisotila e do Endosulfan no Anexo III levou a UE, secundada por outros países, a colocar em dúvida a efetividade da Convenção. Na COP-4 (Roma, 27-31/10/2008), várias propostas foram debatidas para contornar os obstáculos relacionados à listagem de novas substâncias, quais sejam: (1) retirar os colchetes do parágrafo 1º da Regra de Procedimento 45, de forma a tornar possível a votação para questões substantivas; (2) criar novo Anexo com listagem das substâncias que não puderam figurar no Anexo III por falta de consenso na COP; (3) adotar medida com inclusão de cláusula que estipule o adiamento temporário da entrada em vigor do procedimento PIC para determinado grupo de países e (4) decidir pela distribuição dos DGDs correspondentes, recomendando a aplicação do procedimento PIC em caráter voluntário.

103 ROTTERDAM CONVENTION. COP-5 (2011). *Decision RC- 5/5*.

Vários países se opuseram, contudo, às ideias de emendar a Convenção (Grulac, inclusive) ou de alterar a regra do consenso (Brasil, Argentina, Canadá, Estados Unidos, Noruega, Japão e Rússia). Já a proposta de restabelecimento de mecanismo PIC em bases voluntárias chegou a contar com o endosso do Grupo Africano, mas foi objetada por um grupo de países (Brasil, Argentina, Austrália, China, EUA e Nova Zelândia) que alertou sobre um possível retrocesso e enfraquecimento da Convenção.

Nas discussões sobre a eficácia da Convenção, o Brasil advoga pela busca de soluções estruturais para remover as dificuldades relacionadas à inclusão de novas substâncias no Anexo III. Argumenta que o impasse sobre um tema específico – a eventual inclusão do Amianto no sistema PIC – não representa motivo suficiente para questionar o funcionamento de toda a Convenção. O país atribui o baixo número de notificações de ações regulatórias nacionais submetidas ao Secretariado à falta de atividades de assistência técnica nos países em desenvolvimento, defendendo o fortalecimento de mecanismos de troca de informações como a melhor forma de auxiliar tais países a tomar decisões prudentes sobre o comércio de substâncias químicas e de agrotóxicos perigosos. Adicionalmente, o Brasil cita as decisões de incluir os pesticidas TBT, por ocasião da COP-4¹⁰⁴, e o Alachlor, o Aldicarb e o Endosulfan, na COP-5¹⁰⁵, como episódios de reafirmação da capacidade da Convenção em lidar com os desafios da atualidade.

Outro polêmico tema contemporâneo relacionado à questão da eficácia da Convenção refere-se à grande dificuldade para avançar consensos sobre a criação de um mecanismo de não cumprimento, tal qual determinado pelo artigo 17. De um lado, o Grupo Africano, o Grulac, a China, a Índia e o Irã defendem que mecanismos e procedimentos dessa natureza devem ser concebidos para facilitar a implementação da Convenção, o que pressupõe apoio técnico e

104 ROTTERDAM CONVENTION. COP-4 (2008). *Decision RC-4/5*.

105 ROTTERDAM CONVENTION. COP-5 (2011). *Decisions RC-5/3, RC-5/4 and RC-5/5*.

financeiro para viabilizar o cumprimento das obrigações por parte dos países em desenvolvimento. De outro lado, países como Suíça, Noruega e UE pressionam em favor de um mecanismo “mais efetivo e abrangente”, com espectro ampliado de medidas punitivas e desvinculado das necessidades de financiamento e de assistência técnica. A divergência de visões sobre o referido mecanismo consubstancia-se em torno de duas grandes questões: (1) os procedimentos para a submissão de casos de não cumprimento, conhecidos como gatilhos (“*triggers*”) e (2) as medidas à disposição da COP para tratá-los.

No que tange à primeira das questões, são três as modalidades de gatilhos que permanecem sob exame da Conferência das Partes: (1) pelo *self-trigger*, uma parte em dificuldades para cumprir suas obrigações aciona ela mesma o mecanismo em busca de apoio; (2) pelo *state-trigger*, uma parte recorre ao mecanismo para que outra tenha sua situação de não cumprimento avaliada e (3) pelo *secretariat-trigger*, o Secretariado recebe a prerrogativa de acionar o mecanismo quando, no exercício de suas funções, toma ciência de uma possível dificuldade enfrentada por uma determinada parte. De modo geral, países em desenvolvimento defendem apenas o *self-trigger*, ao passo que os países desenvolvidos acreditam que um leque de diferentes gatilhos teria a grande vantagem de poder contornar a resistência das partes de levarem suas próprias dificuldades ao conhecimento das demais.

Quanto às medidas de tratamento, discutem-se as possibilidades de aconselhamento, recomendações de natureza voluntária, de facilitação de acesso à assistência técnica e financeira, de emissão de advertência, de exposição pública do caso, de suspensão de direitos e de privilégios sob a Convenção. A UE e seus aliados advogam pela adoção de lista aberta, deixando ao Comitê a possibilidade de recomendar à COP medidas adicionais àquelas relacionadas nas regras de procedimento do mecanismo. Os países em desenvolvimento, entretanto, preferem adotar uma lista fechada e reduzida de opções, de modo a controlar a eventual profusão de medidas punitivas.

O Brasil alinha-se aos países que defendem o mecanismo de não cumprimento de natureza transparente e facilitadora. Nesse sentido, advoga a necessidade de equilíbrio entre as medidas de facilitação do cumprimento – apoio nas áreas de capacitação, transferência de tecnologia e de cooperação técnica – e as medidas coercitivas. No que diz respeito aos gatilhos, o país até concebe aceitar o *state-trigger*, desde que ele fique explicitamente circunscrito às partes diretamente envolvidas. Manifesta-se, porém, radicalmente contra o *secretariat-trigger*, por acreditar que tal opção comprometeria a necessária imparcialidade do Secretariado no desempenho de suas funções administrativas.

Os percalços enfrentados pela Convenção de Roterdã não invalidam a conclusão de que se trata, possivelmente, do mais flexível e pragmático dos instrumentos multilaterais mandatários de segurança química. Em lugar de abraçar provisões de banimento ou de *phase out* de substâncias químicas perigosas, este instrumento busca promover a responsabilidade compartilhada entre os países exportadores e os importadores, o que a torna, por si só, menos sujeita a questionamentos sobre eventual incompatibilidade com o regime internacional de livre-comércio¹⁰⁶. Ao mesmo tempo, seu caráter precipuamente procedimental tende a reduzir, pelo menos em teoria, as possibilidades e a intensidade de reações contrárias de parte dos representantes do setor produtivo.

Por fim, ao instaurar um mecanismo de intercâmbio de informações e um processo nacional de tomada de decisões propagadas, a Convenção de Roterdã fornece aos países em desenvolvimento importantes ferramentas para evitar o impacto da importação de substâncias químicas sobre o meio ambiente e sobre a saúde humana. Essas nações podem, então, posicionarem-se de forma soberana, depois de pesar os custos e os benefícios associados à importação da

106 Por conta do enfoque nos aspectos comerciais do ciclo de vida das substâncias químicas, a Convenção de Roterdã sempre despertou preocupações relacionadas a eventuais conflitos com o regime internacional de comércio. Cf. COWLING, op. cit., p. 92-94.

substância em apreço, com base na avaliação conjugada de fatores econômicos, ambientais e de saúde pública. Se não o fazem com mais frequência é por que a Convenção foi excessivamente comedida em matéria de provisões de assistência técnica e financeira, o que termina por comprometer sua efetividade.

1.4. A Convenção de Estocolmo

A Convenção de Estocolmo versa sobre a produção, o comércio, o uso e o depósito final de uma classe muito singular de substâncias químicas perigosas conhecidas como Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs). Além de propriedades altamente tóxicas, essas substâncias são resistentes à degradação, bioacumulam-se e são transportadas pelo ar, pela água e pelas espécies migratórias através das fronteiras internacionais e acabam depositadas distantes do local de sua liberação, onde se armazenam em ecossistemas terrestres e aquáticos¹⁰⁷. Por causa dessas peculiares características, os POPs têm amplo e significativo impacto sobre o meio ambiente e a saúde humana, o que os alçou à condição de alvo prioritário de preocupações em níveis nacional, regional e global ao longo da década de 1990, até que a comunidade internacional tomou a decisão de negociar um acordo vinculante sobre o tema.

A julgar pelos registros da época, as negociações desenvolveram-se de forma relativamente fluida e produtiva, com forte espírito de cooperação¹⁰⁸. Assim como no processo negociador da Convenção de Roterdã, tampouco se observou o recrudescimento da habitual polarização Norte-Sul, exceto pelas já clássicas e polêmicas questões relativas ao apoio técnico e financeiro. Durante o processo, uma

107 Os POPs podem causar, entre outras doenças graves: câncer, danos ao sistema nervoso, doenças do sistema imunológico, desordens reprodutivas e prejuízos no desenvolvimento infantil.

108 Para mais detalhes sobre o processo de negociação da Convenção de Estocolmo, Cf. EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, 1998, v. 15, nº 10; EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, 1999, v. 15, nº 18 e 27; EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, 2000, v. 15, nº 34 e 54. Disponíveis em: <www.iisd.ca/vol15/>. Acesso em: 15 dez. 2012.

ampla maioria, liderada pelos países escandinavos e por algumas ONGs, pressionou pelo acatamento de medidas exigindo a proibição do uso, da produção e do comércio internacional dos POPs. Em contraposição, havia os países que, como os EUA, defendiam o enfoque de gerenciamento e de redução de riscos, com banimento dos POPs apenas nos casos de existência de alternativas viáveis. Ainda que as negociações tenham resultado em um instrumento eminentemente restritivo para os padrões dos acordos de segurança química, foi possível manter certo grau de flexibilidade para a adoção de medidas de controle, seja pela retirada de várias referências a proibições, seja pela introdução da possibilidade de certas licenças.

O escopo da Convenção ateu-se, inicialmente, à lista dos doze poluentes que haviam sido objeto de análise da LRTAP e do IFCS e que ficaram conhecidos como a “dúzia suja” (*the dirty dozen*). A lista reunia três grandes categorias de substâncias químicas: (1) os pesticidas: Aldrin, Clordano, DDT, Dieldrin, Endrin, Heptacloro, Mirex e Toxafeno (2) as substâncias industriais: Hexaclorobenzeno (HCB) e Bifenilas Policloradas (PCB); e (3) os produtos não intencionais: Dioxinas e Furanos¹⁰⁹. À exceção do DDT e do PCB, os POPs originais quase não são mais usados por causa da disseminação de medidas de restrição endógenas, o que também concorreu, em certa medida, para o clima cooperativo que marcou a dinâmica do processo negociador que culminou na Convenção. As divergências focavam as preocupações com o futuro, uma vez que a previsão de ampliar o escopo trazia embutida a expectativa de inclusão das chamadas “substâncias vivas” (isto é, economicamente ativas). Daí a importância de se acordar modalidades e critérios claros e objetivos para quando fosse chegado o momento de selecionar as substâncias candidatas a listagens vindouras, razão pela qual os negociadores resolveram seguir o exemplo da Convenção de

109 Note-se que o Hexaclorobenzeno e as Benfenilas policloradas podem, igualmente, ser objeto de produção não intencional e que, no caso do HCB, também há registros de uso como pesticida.

Roterdã e estabelecer um comitê de especialistas para revisar, com base em anexos técnicos, as propostas de inclusão de novas substâncias¹¹⁰.

O objetivo da Convenção de Estocolmo encontra-se de forma direta e singela em seu artigo 1, que assevera ser necessário proteger a saúde humana e o meio ambiente dos POPs, tomando-se em conta o princípio da precaução. Para tanto, as partes são obrigadas a adotar medidas de controle relacionadas, conforme o caso, à produção, ao uso, ao comércio e ao depósito dos poluentes listados em três dos seus sete anexos técnicos do instrumento. De acordo com o disposto no artigo 3, que trata apenas da produção e do uso intencionais, cada parte deverá: (1) proibir e/ou adotar as medidas jurídicas e administrativas necessárias para eliminar a produção e a utilização das substâncias químicas relacionadas no Anexo A, em conformidade com as disposições ali especificadas e (2) restringir a produção e a utilização das substâncias químicas relacionadas no Anexo B. No tocante às provisões comerciais, o mesmo artigo permite a importação e a exportação de POP apenas para propósitos limitados: (1) pequenas quantidades para pesquisas em escala laboratorial; (2) depósito final ambientalmente adequado e (3) para o caso das isenções específicas e das finalidades aceitáveis¹¹¹.

Já o Anexo C foi reservado à listagem das substâncias químicas submetidas a medidas aplicáveis a liberações decorrentes da produção não intencional. Isso porque determinadas substâncias – tais como as Dioxinas e os Furanos, os PCBs e os HCBs – podem ser formadas e liberadas despropositadamente a partir de processos térmicos envolvendo matéria orgânica e cloro, como resultado de combustão

110 Com a listagem dos chamados “novos POPs” (*the new POPs*), a Convenção passou a regular o ciclo de vida de um total de vinte e duas substâncias químicas. O órgão subsidiário técnico-científico da Convenção recebeu o nome de Comitê de Revisão de Poluentes Orgânicos Persistentes (POPRC).

111 No caso das exportações, existe ainda uma terceira excepcionalidade, quando o Estado de destino, que não fizer parte da Convenção tiver fornecido uma certificação anual para a parte exportadora.

incompleta ou de outras reações químicas¹¹². Segundo o artigo 5, cada parte deverá, pelo menos, adotar determinadas medidas para reduzir as liberações totais derivadas de fontes antropogênicas de cada uma das substâncias incluídas no Anexo C, com a finalidade de reduzi-la ao mínimo e, quando viável, eliminá-la em definitivo. Dentre as medidas prescritas pelo referido artigo, figuram as de: (1) elaborar um plano de ação para identificar, caracterizar e combater as liberações das substâncias químicas relacionadas; (2) promover a aplicação das medidas disponíveis, viáveis e práticas que permitam alcançar rapidamente um grau realista e significativo de redução das liberações ou de eliminação das fontes; (3) estimular o desenvolvimento e, quando se considerar oportuno, exigir a utilização de materiais, produtos e processos substitutivos ou modificados para evitar a formação e a liberação das substâncias químicas incluídas no Anexo C e (4) promover, de acordo com seu plano de ação, o emprego das chamadas Melhores Técnicas Disponíveis e das Melhores Práticas Ambientais (BAT/BEP). Para tanto, as partes deverão considerar as diretrizes gerais contidas no Anexo C, bem como outras que venham a ser adotadas por decisão da Conferência das Partes¹¹³.

Com o intuito de abrandar seus aspectos essencialmente restritivos, a Convenção de Estocolmo prevê, apenas para as substâncias químicas do Anexo B, a possibilidade de identificação de finalidades aceitáveis. Trata-se de uma flexibilidade que permitiu às partes contemplarem o caso da produção e do uso do DDT para controle de vetores de doenças. Respondeu-se, assim, a uma preocupação básica de certos países relacionada à necessidade de assegurar que as medidas de controle sobre o DDT não se efetivassem em detrimento da vida de milhares de pessoas ameaçadas pela malária ou a febre

112 Segundo o Anexo C, os incineradores de resíduos urbanos, a queima de resíduos perigosos em fornos de cimento, os processos térmicos na indústria metalúrgica, entre outras, são categorias de fontes industriais com potencial de formação e liberação comparativamente altas dessas substâncias químicas no ambiente.

113 A COP-1 estabeleceu um grupo de especialistas para elaborar guias de diretrizes sobre as *Best Available Techniques and Best Environmental Practices*. Cf. STOCKHOLM CONVENTION. COP-1 (2005). *Decision SC-1/19*.

amarela¹¹⁴. Reza o Anexo B que a produção e a utilização de DDT deverão ser idealmente eliminadas, exceto para as partes que tiverem notificado ao Secretariado a intenção de restringi-las ao controle de vetores de doenças. Nesse caso, a produção e o uso de caráter excepcional deverão ocorrer em conformidade com as recomendações e as diretrizes da OMS, e sempre quando a parte em questão não dispuser de alternativas locais seguras, eficazes e de custo acessível.

Para administrar as notificações de finalidade aceitável, a Convenção previu a criação de um registro dedicado ao DDT, disponível para o público e mantido pelo Secretariado. Ademais, cada parte que usar o DDT deverá enviar ao Secretariado e à OMS, em intervalos de três anos, informações sobre a quantidade utilizada, as condições de uso e sua relevância para a estratégia de manejo de doenças. Deverá, ainda, a cada três anos, avaliar, em consultas com a OMS, a necessidade da continuidade do uso do DDT para o controle de vetores de doenças, com base na disponibilidade de informações científicas, técnicas, ambientais e econômicas. Paralelamente, a COP deverá estimular cada parte que ainda utilize o DDT a desenvolver um plano de ação para deixar de empregá-lo.

Uma segunda modalidade de licença, em relação às medidas de controle da Convenção, refere-se às exceções específicas associadas às substâncias arroladas nos Anexos A ou B. Segundo o artigo 4, tão logo se torne parte contratante da Convenção, qualquer Estado poderá, por meio de notificação escrita ao Secretariado, registrar-se para um ou mais tipos de exceções específicas relacionadas ambos esses documentos. A fim de identificar as partes que possuem essas exceções, previu-se o estabelecimento de um registro, em moldes

114 Durante as negociações, vários países em desenvolvimento e ONGs do setor da saúde sustentaram que, se a Convenção quisesse eliminar ou proceder ao *phase out* do DDT, ela deveria, ao mesmo tempo, exigir que os países desenvolvidos financiassem a disseminação de alternativas baratas e eficientes de combate à doença. No INC-3, a ONG Malaria Project divulgou carta aberta assinada por médicos, cientistas e economistas ligados ao setor, defendendo o uso do DDT pela saúde pública para combater a malária. Ressaltavam na carta que os riscos decorrentes da doença superavam em muito aqueles associados ao uso do DDT. Cf. EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, 1999, v. 15, n. 27, p. 3. Disponível em: <www.iisd.ca/vol15/>. Acesso em: 15 dez. 2012.

semelhantes aos do DDT, com expiração prevista para cinco anos após a entrada em vigor da Convenção. Não obstante, a Conferência das Partes poderá, por solicitação do país interessado, decidir prorrogar a data de encerramento de uma exceção específica por um período de até cinco anos, devendo levar em conta as circunstâncias especiais das partes que forem países em desenvolvimento. Atualmente, já se encontram canceladas todas as exceções específicas relacionadas às doze substâncias químicas originais, salvo as dos PCBs¹¹⁵. Portanto, hoje, o Registro de Exceções Específicas encontra-se conformado essencialmente por notificações relacionadas aos novos POPs¹¹⁶.

A Convenção também dispõe sobre a redução ou a eliminação de liberações oriundas de estoques ou resíduos. Pelo artigo 6, cada parte deverá, entre outras disposições: (1) identificar estoques que consistam de, ou contenham, substâncias relacionadas nos Anexos A ou B, comprometendo-se a gerenciá-los de forma segura, eficiente e ambientalmente adequada; (2) identificar os produtos e os artigos em uso, bem como os resíduos que consistam de, contenham ou estejam contaminados com um poluente listado nos três Anexos; (3) tomar as medidas apropriadas para que tais resíduos, incluindo os produtos e artigos que se converterão em resíduos, não sejam objeto de operações de destinação que possibilitem a recuperação, a reciclagem, a regeneração, a reutilização direta ou os usos alternativos dos poluentes orgânicos persistentes; (4) empenhar-se na elaboração de estratégias adequadas para a localização de sítios contaminados com POPs e, no caso de se decidir por remediar esses locais, assegurar que a tarefa se realize de modo ambientalmente adequado. O mesmo artigo determina a manutenção de estreita cooperação com os órgãos constitutivos apropriados da Convenção de Basileia.

115 Por estarem amplamente disseminados em equipamentos eletroeletrônicos com vida útil estimada em aproximadamente vinte anos, o Anexo B estabelece 2025 como o prazo-limite para a eliminação do uso e 2028, para a eliminação dos estoques.

116 A composição do agrupamento dos novos POPs é definida, evidentemente, em relação aos doze iniciais. Compõem-se das nove substâncias incluídas pela COP-4, acrescidas do Endosulfan, que foi listado por ocasião da COP-5.

No que se refere ao processo de inclusão de novas substâncias, o artigo 8 assevera que qualquer parte poderá submeter ao Secretariado uma proposta de listagem em seus Anexos A (Eliminação), B (Restrições) e/ou C (Produção não intencional). O Comitê de Revisão de Poluentes Orgânicos Persistentes (POPRC) deverá examinar a proposta ao longo de três etapas sucessivas de avaliação técnica, correspondentes a três Anexos, cada qual com seus respectivos requisitos de informação: (1) o Anexo D determina os critérios básicos para a viabilidade de proposta (identidade química, persistência, bioacumulatividade, potencial para transporte de longo alcance no meio ambiente e efeitos diversos); (2) o Anexo E estabelece os parâmetros sobre os quais o Comitê elaborará um perfil de risco que possa justificar uma futura ação global (dados sobre produção e uso, monitoramento, rotulagem e classificações de perigo, exposição em áreas remotas, etc.) e (3) o Anexo F fixa os requisitos informativos para a realização de uma avaliação de gerenciamento dos riscos, com análise das possíveis medidas de controle e de seus efeitos, tomando-se em conta as devidas considerações socioeconômicas (eficácia e eficiência no atendimento das metas de redução de risco, alternativas, impactos sobre a sociedade, situação da capacidade de controle e de monitoramento). Quando adotadas, as recomendações finais do POPRC¹¹⁷ serão elevadas à apreciação da Conferência das Partes, que poderá decidir, com base no princípio da precaução, listar a substância em questão nos supracitados Anexos, especificando as medidas de controle associadas.

A COP-4 (Genebra, 4-8/5/2009) representou a primeira oportunidade para que as partes considerassem a inclusão de novas substâncias químicas nos Anexos da Convenção. Das nove substâncias recomendadas pelo POPRC, cinco foram incluídas com relativa facilidade, sem a previsão de exceções para usos específicos

117 Esgotados todos os esforços para a adoção de suas recomendações por consenso, o POPRC poderá recorrer a votação por maioria de dois terços dos presentes e votantes.

ou finalidades aceitáveis¹¹⁸. No caso desta última, o Quênia chegou a defender, de início, a prerrogativa de exceção para o tratamento de sementes de milho, mas retirou seu pedido em função de compromisso de países desenvolvidos de apoiar o país africano na utilização de alternativas ambientalmente adequadas¹¹⁹. No tocante aos Éteres Bromodifenílicos, Austrália, Canadá e a UE chegaram a preocuparem-se com a possibilidade de veto à reciclagem, o que afetaria indiscriminadamente a indústria de transformação de plásticos, mas aceitaram a listagem no entendimento de que a reciclagem seria permitida nos casos em que estivesse comprovado o gerenciamento ambientalmente adequado.

A delegação brasileira à COP-4 manifestou-se favorável ao ingresso incondicional de todas as substâncias recomendadas pelo POPRC, à exceção dos Sulfonatos de Perfluorooctano (PFOs), por tratar-se de uma substância utilizada na produção de formicidas relevantes para o setor agrícola brasileiro¹²⁰. Como a reunião de coordenação interministerial não logrou produzir consenso sobre o tema, o país preferiu manter um perfil discreto durante os debates iniciais. Limitou-se, quando muito, a defender a premissa de que o reconhecimento de finalidades aceitáveis deveria atender, sobretudo, às necessidades especiais dos países em desenvolvimento. Uma vez consolidada a tendência favorável à listagem dos PFOs, o Brasil manifestou sua preferência pela inclusão no Anexo B, que prevê uso restrito e controlado. Ante a indisposição dos países desenvolvidos em aceitar a licença de prazo indeterminado para a produção de pesticidas, a delegação brasileira advogou em favor do equilíbrio entre concessões de natureza industrial, que atendiam aos interesses de países desenvolvidos, e aquelas de natureza agrícola, que envolviam

118 São elas: o Alfa Hexaclorociclohexano, o Beta Hexaclorociclohexano, a Clordecona, o Pentaclorobenzeno e o Lindano.

119 MRE. Telegrama nº 758, de 18 jun. 2009, de Delbrasgen, parágrafo 10.

120 *Ibidem*, parágrafo 12.

produtos de ampla utilização nos países em desenvolvimento¹²¹. Ressaltou, ademais, a prioridade do desenvolvimento econômico e social e da redução da pobreza para tais países, o que demandava, no caso brasileiro, uma atenção redobrada aos desafios da agricultura. Em atendimento às preocupações do Brasil, a decisão final reconheceu como finalidade aceitável a produção e o uso dos PFOs na fabricação de inseticidas para o controle de formigas cortadeiras, além de permiti-lo para determinados fins industriais.

A COP-5 (Genebra, 25-29/4/2011) foi palco da listagem do vigésimo segundo e último POP, o Endosulfan. Desde que sua listagem fora proposta pela UE em 2007, a Índia revelou-se uma tenaz opositora no âmbito das reuniões do POPRC, valendo-se, principalmente, do recurso a expedientes procedimentais¹²². Paralelamente aos questionamentos do representante indiano no Comitê, o *Indian Chemical Council* divulgou uma denúncia de que a Convenção estaria sendo instrumentalizada para atender os interesses econômico-comerciais da UE¹²³. Acusou a Europa de promover protecionismo disfarçado em detrimento de substâncias químicas genéricas produzidas e utilizadas em países em desenvolvimento. A mobilização indiana não impediu, contudo, que a listagem do Endosulfan, depois de aprovada em votação nas três fases de avaliação técnica do POPRC, acabasse submetida ao crivo político da Conferência das Partes.

A listagem do Endosulfan no Anexo A, tal como recomendado pelo POPRC, foi um dos assuntos mais discutidos ao longo da COP-5 (Genebra, 25-29/4/2011)¹²⁴. De modo geral, a proposta recebeu apoio amplo e diversificado das delegações presentes, mas foi resistida, como previsto, pela delegação indiana, que contou com o apoio discreto da China e de Cuba. Após intensos debates no âmbito do grupo de

121 Ibidem, parágrafo 13.

122 Sobre os debates a respeito do Endosulfan nos POPRC-5 e POPRC-6, Cf. MRE. Telegrama nº 1484, de 5 nov. 2009, de Delbrasgen; Despacho Telegráfico nº 742, de 31 dez. 2010, para Delbrasgen.

123 Cf. MRE. Telegrama nº 1484, de 5 nov. 2009, de Delbrasgen, parágrafo 10.

124 MRE. Telegrama nº 982, de 23 jun. 2011, de Delbrasgen.

contato criado para examinar o tema, a Índia acabou cedendo em sua posição em troca de exceções específicas e da promessa de assistência técnica e financeira. Na decisão que aprovou a emenda do Anexo A, a Conferência das Partes autorizou licenças para a produção da substância às partes que solicitassem inscrição no Registro de Exceções, bem como permitiu o uso no controle de pragas em certas culturas agrícolas (café e algodão, inclusive)¹²⁵. Na ocasião, também se adotou, em separado, um programa de trabalho para apoiar o desenvolvimento e a implantação de alternativas ao Endosulfan¹²⁶.

Durante as discussões sobre o Endosulfan, a delegação brasileira à COP-5 (Genebra, 25-29/4/2011) atuou em conformidade com a nova realidade nacional em relação ao uso interno da substância no país, qual seja: a resolução técnica da ANVISA que estabeleceu 2013 como o prazo para a conclusão do processo de eliminação gradativa da substância. Nessas condições, sempre que instada a se manifestar sobre o tema, informou não antever maiores problemas para apoiar a inclusão do Endosulfan, pois o país já havia decidido, de forma unilateral e soberana, eliminar internamente a produção e o uso do Endosulfan. Por outro lado, a delegação brasileira secundou o Grulac no alerta quanto à impossibilidade de se seguir listando indefinidamente novas substâncias sem a devida contrapartida em termos de assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento.

Outro importante e controverso tema discutido no âmbito da Convenção de Estocolmo é o da eventual criação de um mecanismo de cumprimento, tal como previsto no artigo 17. As negociações guardam certo paralelismo com o que ocorre na Convenção de Roterdã, com o agravante de que a natureza mais restritiva de Estocolmo contribui para acirrar os ânimos do debate, que também se polariza em torno das modalidades de gatilho e do tipo de medidas para tratamento dos casos de não cumprimento. As discussões sobre o mecanismo

125 STOCKHOLM CONVENTION. COP-5 (1999). *Decision SC-5/3*.

126 *Ibidem*, *Decision SC-5/4*.

de cumprimento no âmbito da Convenção de Estocolmo revestem-se de especial importância para o Brasil, uma vez que o país seria um potencial candidato a ser acionado por não ter transmitido, até hoje, o seu Plano Nacional de Implementação (NIP), o que deveria ter sido feito no prazo-limite de setembro de 2006¹²⁷. O governo brasileiro submeteu ao GEF um projeto de capacitação para elaboração de seu NIP e alega enfrentar problemas com a definição da agência de implementação de projeto¹²⁸.

Afora a transmissão do NIP, a Convenção prevê, em seu artigo 15, a obrigação de que cada parte de se informar periodicamente a Conferência das Partes sobre as medidas adotadas para implementar as disposições do instrumento e sobre a eficácia na consecução de seus objetivos. Esses relatórios nacionais desempenharão, juntamente com os informes de monitoramento, um importante papel nas atividades de análise da eficácia da Convenção, tal como previsto no artigo 16¹²⁹. A COP-4, que representou a oportunidade para a primeira avaliação da eficácia da Convenção, estabeleceu dados e indicadores que deverão servir como base de comparação para as próximas apreciações.

Nos debates sobre a avaliação da eficácia, o Brasil defende o equilíbrio entre a consideração de ações no âmbito das Convenções e o adequado provimento de meios de implementação que viabilizem tais ações, de acordo com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reconhecido no preâmbulo do Acordo. Nessa perspectiva, a delegação brasileira à COP-5 questionou a proposta de

127 De acordo com o artigo 7 da Convenção, cada parte deverá elaborar e transmitir à Conferência das Partes, no prazo de dois anos após sua entrada em vigor, um plano para a implementação de suas obrigações decorrentes do Acordo. Além de fazer parte da estratégia nacional de desenvolvimento sustentável do país concernido, o NIP deve ser um documento dinâmico, sujeito a revisões periódicas, de modo a atender obrigações adicionais estabelecidas ao abrigo da Convenção.

128 O governo brasileiro insistiu e logrou aprovação para que a agência implementadora fosse o escritório do PNUMA no Brasil.

129 O artigo 16 declara que, após quatro anos da entrada em vigor da Convenção, e sucessivamente de forma periódica, a Conferência das Partes deverá avaliar a sua eficácia. Com a finalidade de facilitar essa tarefa, a COP, já em sua primeira reunião, previu o estabelecimento de um Plano Global de Monitoramento (GMP) para definir e coletar dados de monitoramento comparáveis. O terceiro elemento balizador da avaliação da eficácia seriam as informações de não cumprimento, disponibilizadas pelo mecanismo previsto no artigo 17.

marco de avaliação com indicadores que consideram isoladamente cada artigo da Convenção, por entender que ela rompe o equilíbrio, implícito no cerne da Convenção, entre atos e meios de implementação. O país manifestou, igualmente, sua preocupação com o estabelecimento de um comitê para avaliar a eficácia, por acreditar que a existência de grupos de composição limitada implica problemas com representatividade e com ingerência excessiva do Secretariado.

No que se refere ao item de assistência técnica, a Convenção de Estocolmo incorpora importantes provisões do ponto de vista do interesse dos países em desenvolvimento. Reza o artigo 12 que a prestação de assistência técnica oportuna e apropriada, em resposta às solicitações de tais países, é essencial para uma implementação bem-sucedida da Convenção. Também estabelece que as partes contratantes deverão cooperar no apoio ao desenvolvimento e ao fortalecimento da capacidade desses países para cumprir as obrigações decorrentes do Acordo. Determina, por fim, que sejam estabelecidos mecanismos para viabilizar a assistência técnica e promover a transferência de tecnologia, inclusive por intermédio da instituição de uma rede de centros regionais e sub-regionais, à semelhança da Convenção de Basileia.

Os critérios para a seleção dos centros regionais constituíram outro tema candente das primeiras reuniões da Conferência das Partes. Para evitar qualquer correlação automática com os da Basileia, que muitos consideravam ineficientes, países desenvolvidos propuseram, inicialmente, a ideia de arranjo *ad hoc*, pelo qual as instituições com pretensão a servir como centros regionais apresentariam projetos a um comitê de avaliação que as recomendariam para financiamento do GEF. Aquelas cujos projetos fossem aprovados serviriam como centros regionais da Convenção, mas apenas durante a sua execução, no que se convencionou chamar, à época, de *project oriented approach*. Por outro lado, os países que sediavam centros da Convenção de Basileia (entre eles, a Argentina e o Uruguai) não aceitavam arranjos interinos e buscavam a nomeação automática de suas instituições,

por vislumbrarem o acesso aos recursos do GEF como a solução para os problemas financeiros enfrentados por seus centros regionais. Em meio às divergências, situava-se o interesse brasileiro de oficializar a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) como um dos centros regionais da Convenção.

Para a Cetesb ser nomeada e endossada pela Conferência das Partes, o Brasil diferenciou-se daqueles que radicalizavam sobre a questão de se aproveitar as instituições que já serviam à Convenção de Basileia. Por outro lado, combateu a proposta de arranjos interinos, argumentando que, por causa dos altos investimentos necessários e da constante demanda por capacitação e treinamento, os centros regionais precisavam de continuidade e previsibilidade. Por último, defendeu a formulação de critérios de seleção baseados no mérito e nas capacidades das instituições candidatas, independentemente do fato de já servirem a outra Convenção. Nessa ordem de ideias, jamais deixou de reafirmar que, além de contar com apoios institucionais e de recursos humanos para o desempenho de suas atividades como centro, a Cetesb gozava de reconhecida excelência, com uma estrutura laboratorial única na região, sobretudo em matéria de análise de Dioxinas e Furanos.

No tocante às provisões relacionadas a financiamento, o artigo 13 estabelece que os países desenvolvidos deverão disponibilizar recursos financeiros novos e adicionais para permitir que países em desenvolvimento cubram os custos incrementais de medidas adotadas para atender às obrigações decorrentes do instrumento. Ao reconhecer que o desenvolvimento e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas dessas nações, o referido artigo frisa que a abrangência da implementação de suas obrigações no âmbito da Convenção dependerá do efetivo cumprimento dos compromissos assumidos pelas nações desenvolvidas em matéria de recursos financeiros, assistência técnica e transferência de tecnologia. Para tanto, estabeleceu-se, sob a autoridade e a orientação da Conferência

das Partes, um mecanismo provedor de recursos financeiros adequados e sustentáveis a esses países. Explicitou-se, também, que seu funcionamento poderia ser confiado a uma ou a várias entidades, inclusive a entidades internacionais existentes, de acordo com decisão da Conferência das Partes, a quem o mecanismo deverá prestar contas regularmente. Por sua vez, o artigo 14 determinou que a estrutura institucional do GEF assumiria, de forma interina, a condição de principal entidade encarregada das operações do mecanismo até a Conferência das Partes decidir de outra forma.

A discussão sobre a adequabilidade do mecanismo financeiro da Convenção tem se revelado um dos assuntos mais polêmicos das últimas reuniões. De acordo com o artigo 13, parágrafo 8, a COP deverá revisar periodicamente a efetividade do mecanismo vigente, de modo a elaborar recomendações para assegurar que as necessidades das partes sejam financiadas de modo adequado e sustentável. Por ocasião da COP-4, o relatório de avaliação das necessidades de países em desenvolvimento para implementar as provisões da Convenção, ao longo do período 2010-2014, apontou estimativas da ordem de 4,5 bilhões de dólares, levando-se em conta apenas medidas relacionadas à “dúzia suja” de POPs¹³⁰. Trata-se de um contraste significativo em relação aos 360 milhões de dólares alocados pelo GEF ao longo do período 2001-2009. Por essa razão, durante a COP-4, aproveitando-se do fato de estarem em curso as negociações para o quinto preenchimento do GEF, os países em desenvolvimento pressionaram por uma sinalização ao Fundo sobre a necessidade de maior financiamento da janela de POPs, de forma a contemplar as obrigações adicionais decorrentes da inclusão de novas substâncias químicas no escopo da Convenção.

Nos debates sobre a revisão do mecanismo financeiro, o Brasil procura pautar sua atuação pela estrita observância do disposto no artigo 13, que determina caber aos países desenvolvidos explorar

130 STOCKHOLM CONVENTION. COP-4 (2009). *Working Document Unep/POPs/COP-4/27*.

os meios para apoiar financeiramente a Convenção, inclusive por intermédio da provisão de recursos novos e adicionais. Nesse sentido, o país costuma reafirmar que, apesar de ter representado um importante avanço, a designação do GEF como mecanismo de financiamento interino da Convenção não foi suficiente para atender as expectativas dos países em desenvolvimento. Por outro lado, a posição brasileira é de prudência e cautela quanto às iniciativas de recomendar ao GEF aumentos substanciais na parcela de recursos alocados à janela de POPs. Isso porque não interessa ao país que tal medida se efetue em prejuízo de outras importantes janelas de financiamento, como a da biodiversidade ou a da mudança climática, que também carecem de recursos em níveis adequados. É nessa perspectiva, portanto, que o Brasil defende, como solução estrutural para as deficiências de financiamento, o estabelecimento de um novo mecanismo dedicado.

Em linhas gerais, é possível concluir que a Convenção de Estocolmo constitui, de longe, o mais restritivo dos três acordos multilaterais de segurança química, seja pelo fato de envolver medidas de proibição e eliminação, seja por abordar o ciclo de vida completo das substâncias químicas que regula. Ao mesmo tempo, trata-se de um instrumento cuja implementação é de interesse prioritário dos países desenvolvidos, que não podem equacionar o problema dos POPs sem a devida cooperação dos países em desenvolvimento, por conta do caráter global dos impactos envolvidos. A natureza eminentemente democrática dos efeitos adversos desse gênero de poluentes acabou aumentando o poder de barganha dos países em desenvolvimento, que puderam lograr, assim, conquistas inéditas para os padrões dos acordos multilaterais de segurança química. A disposição para uma maior flexibilidade do mundo desenvolvido consubstanciou-se na aceitação, por exemplo, da menção explícita ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, bem como do estabelecimento de mecanismo financeiro para provimento de recursos novos e adicionais. Ainda é prematura uma especulação sobre a efetividade do instrumento

de Estocolmo, mas parece claro que o nível de ambição refletido nas provisões do Acordo dificilmente poderá ser atingido sem que se reconsidere o patamar de recursos financeiros alocados pelo GEF.

1.5. Considerações sobre a efetividade

Regimes e demais instituições internacionais costumam variar significativamente em termos de efetividade¹³¹. Alguns não conseguem ultrapassar o plano retórico e discursivo e causar impactos reais sobre o comportamento dos atores, ao passo que outros conduzem a práticas sociais cujo descumprimento apresenta custos consideráveis, mesmo para os Estados mais influentes do sistema internacional. Para ser efetivo, o regime internacional deve ter um papel significativo no equacionamento, ou ao menos na mitigação, do problema que motivou sua gênese. O regime de ozônio, por exemplo, é considerado um dos mais bem-sucedidos casos de construção de instituições internacionais para lidar com problemas ambientais de natureza global, pois, em pouco mais de vinte anos de existência, ele tem cumprindo – e até antecipado – suas metas de eliminação da produção e do consumo de substâncias destruidoras da camada de ozônio (SDO). Já o regime de segurança química passa por grandes e crescentes dificuldades para atingir seus objetivos, sendo comumente apontado como um regime internacional de baixíssima efetividade¹³².

131 Como na maioria dos conceitos em ciências sociais, o termo efetividade pode contemplar inúmeros significados. Aqui se toma emprestada a definição de Underdal, para quem um regime possa ser considerado efetivo quando desempenha de modo exitoso determinadas funções e/ou solucione os problemas que motivaram sua criação. UNDERDAL, Arild. *One Question, Two Answers*. In: MILES, Edward, et al. *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, Massachusetts; London, England: MIT Press, p. 3-45.

132 Ainda que a natureza dos problemas enfrentados por ambos seja diferente, tanto o regime de ozônio como o regime de segurança química foram criados para lidar com problemas causados pelo uso de produtos químicos. No entanto, os dois seguiram trajetórias distintas, com apresentação de diferentes níveis de efetividade. Nesse sentido, a comparação entre ambos afigura-se uma interessante forma de refletir sobre as causas estruturais da baixa efetividade do regime de segurança química. Essa reflexão foi feita por Ciro Marques Russo, cujo trabalho serviu de inspiração para muitos dos argumentos e passagens presentes nesta tese. RUSSO, Ciro Marques. *Analisando a efetividade de regimes internacionais: os casos dos regimes internacionais de ozônio e de segurança química*. Dissertação (Mestrado) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2009.

Os fatores capazes de influir na efetividade de regimes internacionais são diversos. Existem, primeiramente, os de natureza exógena, que podem ser entendidos como as condições sociais, econômicas e políticas dentro das quais funcionam os regimes internacionais, como a distribuição de poder no sistema internacional. A estrutura e as circunstâncias nacionais e internacionais que cercam a produção, o consumo e a comercialização das substâncias químicas, por exemplo, exercem uma inegável influência sobre as possibilidades de êxitos e de reveses no regime de segurança química. Outro importante elemento externo refere-se a sua abrangência e representatividade, o que, no caso do regime de segurança química, nos remete ao fato de que os Estados Unidos – maior produtor mundial de químicos e resíduos – não fazem parte de nenhum de seus três principais instrumentos constitutivos. Sem menosprezar a relevância desse gênero de fatores, acredita-se que valha mais à pena, aqui, examinar brevemente determinados fatores endógenos, que parecem mais úteis e profícuos do ponto de vista daqueles que exercem o ofício político-diplomático¹³³.

Um primeiro fator endógeno a ser considerado refere-se ao desenho institucional de um regime, que pode assumir a forma de convenção-quadro ou de instrumento regulatório. No primeiro caso, o Acordo define princípios e objetivos gerais para que, posteriormente, seja possível negociar protocolos contendo medidas de controle específicas. Esse modelo é normalmente utilizado para forjar, em um maior horizonte de tempo, as condições para o entendimento comum sobre o problema. Com isso, postergam-se compromissos mais ambiciosos sobre temas de difícil negociação, mas sem perdê-los de vista. Por sua vez, o modelo de instrumento regulatório é, geralmente, adotado para lidar com uma faceta específica de um

133 Ainda que o conhecimento sobre os fatores exógenos auxiliem na avaliação das possibilidades e chances de êxito de negociações no âmbito de regimes específicos, eles apresentam-se mais difíceis de serem moldados e controlados por negociadores individuais.

determinado problema ambiental. Nesse caso, as medidas de controle acabam incluídas no próprio texto do Acordo e, quase sempre, estão acompanhadas de anexos técnicos. Essa abordagem fragmentada tem a vantagem de assegurar maior concentração de foco e energia sobre os problemas mais graves, evitando, assim, os riscos relacionados à tentativa de solucionar vários temas complexos ao mesmo tempo. Por outro lado, desafios relacionados à cooperação e à coordenação de diferentes instrumentos podem gerar duplicação de esforços e criar dificuldades adicionais para a aplicação de sistemas regulatórios complexos em certos países em desenvolvimento.

O regime de segurança química é caracterizado pela adoção de três instrumentos regulatórios independentes. As Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo já foram negociadas com medidas de controle específicas, incluindo anexos técnicos que detalham os procedimentos a serem seguidos para a identificação de substâncias perigosas e a aplicação das suas respectivas provisões. Esses instrumentos oferecem três conjuntos separados de princípios, normas e procedimentos razoavelmente compatíveis entre si, mas que foram criados para controlar diferentes categorias de substâncias, sob variadas formas, tomando em conta distintos estágios do seu ciclo de vida. A Convenção de Basileia, cujo escopo de aplicação é infinitamente mais abrangente do que o das demais, tem seu enfoque circunscrito ao controle do movimento e ao estágio final do ciclo de vida da substância, isto é, dos resíduos. A Convenção de Roterdã, de caráter eminentemente procedimental, versa sobre o comércio de determinadas substâncias químicas e de certos agrotóxicos, sem incidir sobre a sua produção nem a sua destinação. A Convenção de Estocolmo, por outro lado, é a única que propõe tratamento abrangente do ciclo de vida das substâncias químicas sob seu controle, apesar de lidar com uma classe muito restrita de poluentes.

Mecanismos de cumprimento costumam representar outro importante elemento definidor da trajetória dos regimes ambientais

internacionais. Por operarem na interface entre considerações políticas e jurídicas, sua efetividade depende, sobretudo, do equilíbrio entre a acomodação de fatores políticos no tratamento de casos de não cumprimento, de um lado, e a compatibilidade das medidas adotadas com as regras e os princípios básicos do regime, de forma a conferir credibilidade ao mecanismo de cumprimento, de outro. Geralmente, para explicar os níveis de cumprimento alcançados, recorre-se a duas abordagens complementares, que podem revelar-se igualmente oportunas, a depender do tipo de atitudes que resulta em uma situação de não cumprimento. A primeira enfatiza caminhos institucionais baseados em mecanismos de facilitação (desenvolvimento de capacidades, construção de legitimidade, etc.). A segunda estipula sanções coercitivas como meios legítimos de se gerar cumprimento. A abordagem punitiva será mais adequada para lidar com fontes de não cumprimento relacionadas a comportamentos deliberadamente oportunistas, ao passo que o enfoque de facilitação poderá ser mais efetivo para o tratamento de fontes relativas a normas consideradas impraticáveis em função da falta de capacidade do país que tem a obrigação de implementá-las.

Apenas a Convenção de Basileia conta com mecanismo de cumprimento, apesar de também ser a única que não possui provisão nesse sentido. Em que pese sua natureza facilitadora, o mecanismo estabelecido pela Basileia peca pela falta de mandato e de meios para oferecer assistências técnica e financeira, podendo, quando muito, prover orientações sobre acesso. As Convenções de Roterdã e de Estocolmo, por sua vez, que possuem provisões específicas sobre a necessidade do estabelecimento desse tipo de mecanismo, enfrentam sérias dificuldades para lograr o consenso para sua adoção, justamente por causa de divergências quanto ao espírito do mecanismo e das medidas disponíveis para a atuação dos futuros comitês. Os países desenvolvidos tendem a defender a criação do mecanismo de cumprimento como requisito indispensável para a efetividade do

regime, ao passo que os países em desenvolvimento não demonstram pressa em concluir um arranjo institucional de monitoramento destituído de provisões para apoio à implementação. O impasse político a que chegou a questão dos mecanismos de cumprimento no âmbito das Convenções de Roterdã e de Estocolmo dificilmente poderá ser superado sem a introdução de ingredientes que permitam incrementar o nível de confiança entre as partes.

Tendo em vista que regimes ambientais são criados para lidar com problemas normalmente complexos e caracterizados por alta incerteza, a produção de conhecimento científico consensual e sua relação com as decisões políticas tomadas também assumem particular importância para a avaliação da efetividade. Na etapa inicial de um regime, Estados membros normalmente possuem entendimento limitado sobre as causas e os efeitos de problemas ambientais, o que aumenta o interesse por atividades programáticas destinadas à produção de conhecimento científico. Embasando o fomento de tais atividades, está a convicção de que certo grau de concordância sobre questões científicas pode tornar mais fácil o consenso político sobre como mover o regime na direção certa. Entretanto, como o próprio conhecimento científico costuma ser política e socialmente construído, um dos principais desafios remete ao equilíbrio entre a integridade científica e a capacidade de resposta política sobre o saber produzido. Uma das possíveis maneiras de se atingir essa meta é criar órgãos que operem na interface entre a ciência e a política, com o objetivo de promover uma maior integração e comunicabilidade entre essas duas instâncias.

No regime de segurança química, destaca-se a criação de vários desses órgãos subsidiários de assessoramento técnico e científico¹³⁴. A interface entre ciência e política na Convenção de Roterdã sofre,

134 A Convenção de Basileia criou o TWG para elaborar os guias técnicos, que depois foi integrado ao OEWG. As Convenções de Roterdã e de Estocolmo estabeleceram comitês de revisão científica com a finalidade de analisar a listagem de novas substâncias em seus respectivos Anexos. Esta última também recorreu a órgãos subsidiários de caráter *ad hoc* para assessoramento científico sobre questões específicas, a exemplo do Grupo de Especialistas sobre Melhores Tecnologias Disponíveis e Melhores Práticas Ambientais, concebido para oferecer informações técnicas sobre como evitar emissões de Dioxina para a atmosfera.

contudo, questionamento pela falta de consenso político em relação à listagem de uma única substância, o Amianto Crisotila, cuja inclusão no Anexo III vem sendo recomendada pelo CRC há muito tempo. Outra fonte comum de reparos aos órgãos técnicos do regime de químicos é a falta de representatividade de suas atividades. Em especial, aponta-se a necessidade de assegurar uma participação mais efetiva de países em desenvolvimento nesses órgãos, de forma que as avaliações técnicas e científicas do regime reflitam suas necessidades especiais e particularidades locais. Caso contrário, a interface entre ciência e política poderia ser percebida como puro meio de favorecimento de interesses particulares, normalmente alinhados às indústrias dos países desenvolvidos. De certo modo, é o que acontece com os dois projetos de parcerias público-privadas da Convenção de Basileia, cujos Grupos de Trabalho estão encarregados de desenvolver os guias técnicos. Por não terem previsto apoio à participação dos países em desenvolvimento, ambos acabaram totalmente dominados pelo interesse de nações desenvolvidas e do setor industrial.

Procedimentos de tomada de decisão constituem outro fator interno de possível incidência sobre a efetividade dos regimes. Em geral, utilizam-se três regras principais de decisão: unanimidade, consenso e votação por maioria. No que tange às vantagens e às desvantagens de cada uma delas, a necessidade de respostas rápidas a novos desafios parece militar a favor de procedimentos de tomada de decisão por voto majoritário. Os resultados podem, todavia, experimentar problemas de legitimidade. Por sua vez, processos baseados no consenso apresentam a vantagem de fortalecer o sentimento comum entre os participantes, contribuindo para a construção de uma consciência de comunidade. Adicionalmente, podem representar importante fator de proteção de Estados mais dependentes, tornando o processo de construção de um direito internacional mais inclusivo. Em contrapartida, a regra do consenso tende a camuflar desacordos substantivos, especialmente nos episódios em que a presidência das reuniões e dos Grupos de

Trabalho empurra a adoção de pacotes de acordo forçado, ou mesmo nos estágios finais das COPs, quando as decisões são alcançadas em vários grupos de contato, que raramente contam com participação equilibrada.

O regime de segurança química confere, nitidamente, um peso maior ao consenso, procurando justificar os poucos casos de votação como condutas excepcionais, utilizados apenas como último recurso, depois de esgotados todos os esforços para a obtenção de concordância. As três Convenções estabelecem mecanismo de votação, sobretudo para o tratamento de questões procedimentais. Apenas a Convenção de Basileia prevê votação para questões substantivas, quase sempre, como uma medida atípica à regra geral de acordo. Na prática, contudo, ela nunca ocorreu, com as partes manifestando preferência por reinserir, na agenda de reuniões posteriores, o tratamento de questões que não foram objeto de concordância. Tanto o comitê de revisão de Roterdã, como o de Estocolmo admitem o procedimento de votação em último caso para decidir sobre a listagem de uma nova substância. Geralmente, os países em desenvolvimento costumam se mostrar consideravelmente mais estridentes na defesa da manutenção do consenso como base de qualquer decisão em matéria de segurança química.

A provisão de assistências técnica e financeira para auxiliar Estados-membros na execução de suas obrigações representa, indubitavelmente, um dos principais *outputs* dos regimes internacionais, por variados motivos. É preciso reconhecer, em primeiro lugar, que a consecução de objetivos de todo regime internacional ambiental acarreta dispêndios financeiros particularmente onerosos para os países em desenvolvimento. Além da necessidade de apoio técnico e financeiro para finalidades de implementação, esses países também enfrentam dificuldades para assegurar sua participação em reuniões internacionais. Adicionalmente, acordos multilaterais ambientais necessitam de meios para sustentar a operação de seus respectivos Secretariados e programas de trabalho. De modo geral, recursos financeiros costumam ser angariados por intermédio da criação de fundos fiduciários patrocinados pelas partes, bem como de fundos voluntários formados para receber contribuições para objetivos

específicos (*earmarked contributions*). O provimento de recursos pode ser efetuado, ainda, por mecanismos financeiros multilaterais que trabalhem com variadas áreas focais, como é o caso do GEF, ou mediante a criação de mecanismos financeiros dedicados, como o Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal (MLF). Os últimos apresentam maior capacidade para a provisão de recursos financeiros do que os fundos fiduciários custeados pelo orçamento de uma Convenção, revelando-se incomparavelmente mais sustentáveis e previsíveis do que os fundos de natureza voluntária. Não é sem motivo, portanto, que os acordos ambientais que se valem apenas de fundos voluntários enfrentam maiores dificuldades para arcar com as necessidades de assistência técnica em países em desenvolvimento.

As três principais Convenções de segurança química seguem a tendência da maioria dos acordos ambientais ao estabelecer dois tipos de fundos fiduciários: (1) o geral, relativo ao apoio operacional da Convenção e custeado pelos aportes obrigatórios das partes; e (2) o especial, que é de natureza voluntária e se destina a patrocinar atividades adicionais. Apenas a Convenção de Estocolmo conta com o privilégio do apoio adicional de um mecanismo financeiro, operado interinamente pelo GEF. No caso da Convenção de Roterdã, há quem considere que suas provisões genéricas de assistências técnica e financeira foram um retrocesso em relação às provisões mais detalhadas que existiam no regime de PIC voluntário, especialmente no âmbito dos Guias de Londres¹³⁵. Por fim, há que se considerar a delicada situação orçamentária da Convenção de Basileia, que passou a enfrentar dificuldades ainda maiores depois da entrada em vigor dos outros dois instrumentos, por causa da diminuição das contribuições voluntárias de países doadores, que redirecionaram recursos para os instrumentos de segurança química de seu interesse.

Sem descurar do papel que os demais fatores possam vir a desempenhar na questão da efetividade do regime de segurança

135 COWLING, op. cit., p. 102 e 106.

química, acredita-se que a escassez dos meios de implementação constitui a principal causa estrutural do déficit de implantação de seus instrumentos constitutivos. A governança sobre o problema representado pela produção, o uso, a comercialização e o depósito de substâncias químicas requer níveis de capacidade dificilmente atingíveis nos países em desenvolvimento, que possuem outras prioridades de investimentos. Nesse sentido, afigura-se irrealista a ideia de que as medidas e as obrigações estipuladas pelas Convenções possam ser efetivadas coercitivamente, sem a previsão de apoio técnico e financeiro adequado. Para além dos aspectos de suporte à capacidade dos países em desenvolvimento, as provisões de assistências técnica e financeira representam um elemento catalisador da confiança necessária para contornar a lógica do confronto Norte-Sul e, subsequentemente, mover o regime e seus instrumentos constitutivos na direção da consecução de seus objetivos. Não parece ser essa, entretanto, a visão daqueles que, em uma estratégia aparentemente diversionista, preferem advogar no sentido de transformar a natureza fragmentária do regime de segurança química com base em iniciativas de sinergias.



Capítulo 2

A era das transformações: da cooperação e coordenação às sinergias

Em uma época em que parecia em voga a defesa de reformas nos principais foros e organismos políticos internacionais, o regime de segurança química reunia todas as condições propícias para tornar-se laboratório de experiências de agências e atores que acreditavam ser possível revigorar a agenda ambiental mediante ações voltadas para o aumento de coerência e efetividade de suas estruturas institucionais. Além de ter os seus respectivos secretariados confiados ao PNUMA e sediados na mesma cidade, as Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo ofereciam três conjuntos de princípios, normas, objetivos e procedimentos razoavelmente compatíveis entre si. Adicionalmente, o regime notabilizava-se pelos seus baixos índices de efetividade e sua reduzida visibilidade, o que o tornava mais receptivo ao discurso da transformação. Nessas condições, é até compreensível que o PNUMA e os demais paladinos das reformas ambientais tenham identificado, no regime de segurança química, uma oportunidade ímpar para por em prática seu ideário de mudança.

O interesse pela transformação do regime de segurança química despontou e consolidou-se, primeiramente, em documentos e debates auspiciados pelo PNUMA, no rastro das propostas de reforma da ONU

apresentadas às vésperas do novo milênio. Em um segundo momento, a tendência de combate à fragmentação traduziu-se na negociação de um marco político voluntário capaz de conferir coerência à multiplicidade de iniciativas e atividades conduzidas na área de químicos de resíduos. Uma vez adotada a SAICM, observou-se, em 2006, o lançamento do processo de cooperação e coordenação entre as Convenções de Basileia, Roterdã e Estocolmo, com a criação do AHJWG encarregado de formular recomendações nos níveis administrativo e programático. Tais recomendações, depois de haverem sido adotadas pelas respectivas Conferências das Partes, foram submetidas, em fevereiro de 2010, à consideração da EXCOPs. O objetivo dessa reunião sem precedentes era o de avaliar os primeiros resultados e decidir sobre o futuro do referido processo. Em 2011, uma nova rodada de Conferência das Partes acordou sobre os próximos passos. O presente capítulo apresenta a crônica desse audacioso projeto de mudanças que se abateu sobre o regime de segurança química.

2.1. As raízes da mudança

A busca de maior coerência e sinergias entre as atividades associadas ao controle de substâncias químicas é contemporânea do ímpeto reformista que tomou conta das Nações Unidas a partir do final da década de noventa. Em relatório submetido à consideração da LI AGNU, intitulado *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, de 1997, o então Secretário-Geral Kofi Annan apresentou o que ele acreditava ser o mais completo e audacioso projeto de reforma da história da ONU¹³⁶. Na avaliação do novo SGNU, a Organização precisava ser reestruturada para melhor responder às expectativas da comunidade internacional. Nessas condições, propunha ações e

136 GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. Document A/51/950, 14 jul. 1992. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F51%2F950&Submit=Search&Lang=E>. Acesso em: 13 dez. 2012.

recomendações sobre amplo espectro de temas da Organização (paz, segurança e desarmamento; cooperação para o desenvolvimento; direitos humanos, etc.). Sobre o meio ambiente, o referido documento asseverou que, dentre os desafios do novo século, “none will be more formidable or pervasive as the attainment of a sustainable equilibrium between economic growth, poverty reduction, social equity and the protection of Earth’s resources, commons and life-support systems”¹³⁷. Sem deixar de reconhecer como desapontadora a resposta da comunidade internacional à necessidade de recursos financeiros novos e adicionais para apoiar os países em desenvolvimento¹³⁸, o SGNU louvou o papel e as conquistas do PNUMA na sua condição de voz ambiental do sistema ONU, antecipando sua intenção de explorar medidas visando a seu fortalecimento e a sua reestruturação¹³⁹.

Para apoiar a formulação de diagnósticos e propostas nesse sentido, o SGNU estabeleceu, no ano seguinte, sob a presidência do DE/PNUMA, uma Força-Tarefa sobre Meio Ambiente e Assentamentos Humanos, composta de vinte e uma personalidades egressas do universo multilateral de meio ambiente¹⁴⁰. De acordo com os seus termos de referência, a FT deveria avaliar a eficácia e a efetividade dos arranjos e das estruturas existentes, a fim de recomendar mudanças que pudessem racionalizar as atividades ambientais no âmbito global, tomando em conta o PNUMA como a “autoridade” central para os temas de meio ambiente¹⁴¹. Como não poderia deixar de ser, os

137 Ibidem, parágrafo 170.

138 Ibidem, parágrafo 174.

139 Ibidem, parágrafo 176.

140 Sob a presidência de Klaus Toepfer, a composição da Força-Tarefa contemplou desde autoridades governamentais até representantes de ONGs, passando por graduados funcionários da ONU: Maurice Strong (Secretário-Geral das conferências ambientais de Estocolmo e do Rio de Janeiro); John Ash (Representante Permanente de Antígua e Barbuda em NY e atual presidente da mesa diretora da PrepCom da Rio+20); Julia Marton-Lefevre (atual diretora-geral da IUCN); Martin Khor (atual diretor do South Centre); e Mostafa K. Tolba (ex-DE/PNUMA). A Força-Tarefa reuniu-se quatro vezes ao longo de 1998 e foi secretariada por Per Bakken (futuro chefe do Setor de Químicos do PNUMA).

141 GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Task Force on Environment and Human Settlements*. Document A/53/463, 6 out. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/ga>>. Acesso em: 13 dez. 2011.

resultados foram taxativos quanto à necessidade de suprir as lacunas do sistema ONU mediante o fortalecimento da posição do PNUMA:

The Task Force considers that the United Nations system needs a strong and respected UNEP as its leading environmental organization. For this purpose, UNEP needs to be given adequate financial, staff and information capacities. (...). The Task Force's review of existing United Nations structures and arrangements in the field of environment and human settlements, (...), has revealed that current United Nations activities are characterized by substantial overlaps, unrecognized linkages and gaps. These flaws are basic and pervasive. They prevent the United Nations system from using its scarce resources to best advantage in addressing problems that are crucial to the human future; harm the credibility and weight of the United Nations in the environmental arena; and damage the United Nations working relationship with its partners in and outside of Government¹⁴².

As recomendações emanadas da FT pareciam indicar que o objetivo era, na realidade, o de construir uma plataforma de legitimação sobre a qual o PNUMA pudesse edificar o seu projeto de reinserção no âmbito da arquitetura institucional de meio ambiente. Basta ver que pelo menos dois importantes marcos de inflexão da evolução institucional do PNUMA tiveram origem nas propostas emanadas da FT, quais sejam: o Grupo de Gestão Ambiental (EMG), que passou a reunir, sob a presidência do DE/PNUMA, as principais entidades onuseanas envolvidas com o tema de meio ambiente e o Foro Global de Ministros de Meio Ambiente (GMEF), que se tornou o principal mecanismo de orientação política para a agenda mundial do meio ambiente¹⁴³. Para além desses ingredientes relativos ao debate da governança ambiental internacional, que serão retomados no capítulo

142 Ibidem, parágrafos 19 e 20.

143 Ibidem, parágrafo 25. De acordo com a FT, o EMG teria por objetivo promover ação conjunta e coordenação efetiva em torno de certos temas-chaves pinçados da agenda ambiental internacional. Para tanto, poderia formar grupos de trabalhos provisórios, compostos de representantes das principais instituições (secretariados inclusive) envolvidas com determinado *cluster* temático, com vistas ao rápido equacionamento dos problemas atinentes.

seguinte, o importante é realçar aqui que o relatório da FT continha, igualmente, elementos que acabariam por embasar as críticas ao caráter fragmentado e disperso vigente no universo dos acordos multilaterais ambientais:

The creation of a large number of legally binding instruments in areas of environmental concern has been a major success of the international community. However, as a result of decisions by Governments, the secretariats of environmental and environment-related conventions have been located in diverse geographic locations, with little regard to the functional relationships among conventions. That dispersal has resulted in loss of efficiency because of inability to take advantage of synergies among conventions and substantial costs through loss of economies of scale and fragmentation of administrative, conference and infrastructure services. The period after UNCED led to a significant increase in activities related to environmental and environment-related conventions, and the number of international meetings of relevant treaty bodies has increased significantly. This has created additional burdens, especially for ministers. Bearing in mind that the main policy decisions under conventions are taken by their respective conferences of parties, which are autonomous bodies, strengthening of the linkages between conventions with a view to achieving synergies and multiple benefits and promoting coherence of policies and actions should be a long-term strategic goal of the international community¹⁴⁴.

Os vínculos e relações entre os acordos ambientais multilaterais ensejaram capítulo à parte no referido relatório. Persuadida de que a proliferação e a dispersão geográficas das convenções resultavam em perda de eficiência, a FT recomendou que, independente da integração dos secretariados no trabalho do EGM, o DE/PNUMA deveria seguir com a prática de organizar reuniões conjuntas com os secretários-executivos das convenções. Deste modo, era possível assegurar que os

144 Ibidem, parágrafo 29, grifo nosso.

programas de trabalho estabelecidos pelos distintos órgãos decisórios guardassem complementaridade, cobrissem lacunas, evitassem duplicações e sobreposições e tirassem proveito de sinergias. Tal abordagem poderia ser complementada pela realização de consultas regulares entre os presidentes do CA/PNUMA e de diferentes Conferências das Partes (em presença dos respectivos secretariados), a fim de identificar temas e atividades transversais a seus respectivos programas de trabalho. No entanto, para efeitos da consecução do objetivo estratégico de estreitamento dos vínculos entre as Convenções, nenhuma das recomendações pregressas equiparava-se àquela que preconizava o enfrentamento da questão da dispersão dos secretariados:

Concerned about the operational efficiencies and costs arising from the geographical dispersal of convention secretariats, the Task Force recommends that the Secretary-General, through the Executive Director of UNEP, invite Governments and Conferences of Parties to consider the implications of this trend and ways to overcome the resulting problems. Every effort should be made to co-locate new conventions with other conventions in the same functional cluster (for example, biological resources, chemicals/waste, marine pollution) and with institutions with which they have a particular affinity. *With respect to existing conventions, approaches should include promoting cooperation among the secretariats within each cluster with a view to their eventual co-location and possible fusion into a single secretariat, and, in the longer term, should include the negotiation of umbrella conventions covering each cluster*¹⁴⁵.

Em geral, os resultados emanados da FT foram acolhidos favoravelmente pela LIII AGNU, que resolveu tomar nota do relatório e aceitar parcialmente suas recomendações¹⁴⁶. Além de ter acatado

¹⁴⁵ Ibidem, parágrafo 31, recomendação 2 (d), grifo nosso.

¹⁴⁶ GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. *Resolution A/RES/53/242*, 28 jul. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/resga.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2011.

as propostas de estabelecimento do EMG e do GMEF¹⁴⁷, ela acabou avalizando a ideia de que seria desejável reduzir a fragmentação das atividades e instituições ambientais do sistema, o que certamente permitiu ao PNUMA e aliados especular acerca dos próximos passos. Não obstante, ao abordar o tópico sobre o estreitamento dos vínculos e laços da coordenação entre as convenções ambientais, a LIII AGNU teve o cuidado de qualificar o apoio estendido às recomendações da FT, as quais deveriam ser implementadas “with full respect for the status of the respective convention secretariats and the autonomous decision-making prerogatives of the conferences of the parties to the conventions concerned”¹⁴⁸. Nada que representasse obstáculo para que fosse levada a cabo a iniciativa de promover um projeto-piloto de sinergias no *cluster* de químicos e resíduos.

A questão do aumento da coerência e das sinergias entre as atividades e os instrumentos internacionais de segurança química foi abordada pelo CA/PNUMA em seguidas ocasiões. A primeira delas ocorreu em sua 19ª Sessão Regular, realizada em fevereiro de 1997, em seguimento a recomendação formulada por um grupo de especialistas que se havia reunido a fim de estudar medidas de redução de riscos associados a certo número de substâncias químicas. Naquela ocasião, o referido grupo havia registrado a existência de uma proposta de criação de um mecanismo internacional para o gerenciamento de substâncias químicas e convidado o DE/PNUMA a colher as opiniões dos governos sobre o assunto. Enquanto certos governos apoiaram o conceito de um mecanismo jurídico integrado e abrangente, com a defesa de ações imediatas a esse respeito, outros opinaram tratar-se de uma iniciativa, no mínimo, prematura. Em meio aos diferentes pontos de vista, foi possível, contudo, coincidir sobre três objetivos que estariam por trás da proposta: aumento da eficiência, economia de recursos e aperfeiçoamento da coordenação. O problema parecia

147 Ibidem, parágrafo operativo 6.

148 Ibidem, parágrafo operativo 7.

residir na definição sobre qual o caminho a ser seguido para lograr tais objetivos.

Na decisão adotada pelo CA/PNUMA, determinou-se a preparação de relatório com opções para aumentar a eficiência e coerência na área de químicos e resíduos, a fim de informar discussão mais aprofundada na próxima sessão regular¹⁴⁹. De acordo com a referida decisão, o documento encomendado ao DE/PNUMA deveria atender a quatro requisitos básicos: (a) delinear opções administrativas e jurídicas; (b) pesar as vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas cogitadas, seja em termos de seus possíveis benefícios ambientais, quanto em seus aspectos organizacionais e administrativos; (c) oferecer um panorama sobre as funções e as responsabilidades dos instrumentos jurídicos e organizações existentes e (d) tomar em conta a capacidade dos países em desenvolvimento e de economia em transição. O DE/PNUMA subdelegou a preparação do relatório a um consultor independente, que teve o mérito de não subestimar a complexidade da tarefa:

There is considerable difficulty in analyzing the relationships, potential overlaps, and possibilities for enhanced coherence among all of these instruments, organizations and programmes. Even though the common element is chemicals management, the activities being considered involve different aspects of chemicals testing, assessment, management throughout the lifecycle of chemicals from storage, transport, use and disposal including pollution of different media. The activities may address individual chemicals, a specified group of chemicals or chemicals in general and may include industrial, agricultural and/or consumer chemicals. The activities are designed to protect human health, avoid pollution, and/or protect ecosystems and often have additional objectives such as reducing burdens on governments, avoiding trade distortions, and facilitating economic

149 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 19th Regular Session (1997) *Decision 19/13*, Disponível em: <<http://www.unep.org>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

development. In addition, these activities involve a number of types of outputs including legally binding agreements, voluntary agreements, development of technical materials and policy guidance, and various types mechanisms for improving access to information, sharing of experience, education and training¹⁵⁰.

O documento reconheceu haver apoio incontestado ao conceito de coerência e eficiência entre as atividades, instrumentos e instituições de segurança química¹⁵¹. Dentre os objetivos por trás do conceito, figuravam variadas necessidades, tais como a de: i) assegurar a otimização dos limitados recursos; ii) evitar as inconsistências e a duplicação de esforços e atividades; iii) reduzir o fardo sobre os governos; iv) identificar os projetos prioritários; v) adotar programas de atividades conjuntas; (vi) evitar conflito entre objetivos ou requisitos; vii) facilitar a transparência e o intercâmbio de experiências. Depois de resumir as atividades das instituições associadas ao gerenciamento de produtos químicos em sua acepção mais ampla, o relatório admitiu o avanço representado pelos mecanismos e processos de coordenação criados na esteira da Agenda 21 (como o IFCS e o IOMC), por terem exercido papel central na identificação de prioridades para a ação dos governos e das organizações internacionais¹⁵². O sistema conformado por tais mecanismos não fora capaz de assegurar, entretanto, que suas recomendações fossem aprovadas pelos órgãos decisórios das organizações envolvidas, o que implicava, frequentemente, falta de recursos e de mandato para assegurar sua implementação. Além do mais, havia dificuldades para que os governos coordenassem internamente suas posições em relação aos variados foros e reuniões multilaterais afins. Ainda assim, os alegados defeitos do sistema

150 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 21st Regular Session (2001). *Document UNEP/GC.21/INF/20*, parágrafo 46. Disponível em: <<http://www.unep.org/gc/gc21>>. Acesso em: 13 dez. 2011.

151 *Ibidem*, p. 3.

152 *Ibidem*, p. 9, parágrafos 21-23.

vigente não impediram que o autor do documento ponderasse sobre os riscos da mudança:

While it is generally agreed that enhanced coherence and efficiency should be pursued, as implied in the mandate of the Governing Council, making administrative, programmatic, structural or other changes to existing organizations and legal instruments in order to achieve these goals could inadvertently have adverse consequences in terms of environmental benefits, costs and effectiveness of programmes. Such changes may also impact the relationship of the programmes to member states, particularly in light of the many different parties involved with chemicals management issues. Furthermore, what might appear to be overlapping programmes may be justified in certain circumstances in light of the range and complexity of the issues involved, the different target audiences, and the nature of the outputs being produced. In considering the options for enhanced coherence and efficiency, another issue is which organization is best-placed to take the lead. As indicated above, the General Assembly has regularly confirmed that UNEP has been, and continues to be, the principal UN body in the field of environment and that UNEP is the leading global environmental authority that sets the global environmental agenda. However, many activities related to chemicals safety address aspects other than environmental protection, e.g., agriculture, transport, worker and consumer protection. In any event, any recommendations by the UNEP Governing Council that affect non-UNEP organizations or conventions would require the consent of the relevant conferences of parties or governing bodies¹⁵³.

Uma vez registradas suas ponderações e o histórico de manifestações em favor do aumento da coerência e da eficiência no regime de segurança química, o consultor relacionou, no segmento mais revelador e aguardado do relatório, o que ele entendia serem as seis possíveis opções para lograr tal objetivo¹⁵⁴: (1) a manutenção do

153 Ibidem, p. 15, parágrafos 55-57, grifo nosso.

154 Ibidem, p. 16, parágrafo 59.

status quo, com estímulo a medidas voluntárias de aprimoramento da coordenação; (2) a revisão periódica e coordenada dos mandatos e dos programas de atividades mais relevantes; (3) a organização periódica de reuniões conjuntas ou contíguas dos órgãos decisórios de convenções e organizações afins; (4) o estabelecimento de novos mecanismos de coordenação, ou o aprimoramento dos já existentes; (5) a realocização, ou a fusão, dos secretariados de convenções e/ou programas afins e (6) o desenvolvimento de um acordo guarda-chuva para os instrumentos jurídicos existentes.

A opção de manutenção do *status quo* – que não envolveria mudanças administrativas ou jurídicas formais nas organizações ou nos programas existentes – oferecia as vantagens da flexibilidade, do baixo custo e de evitar a interrupção das prioridades e das atividades em curso. Por outro lado, ações de natureza voluntária não produziam pressão suficiente para que as organizações visadas lidem com as preocupações indicadas, além de não responder às questões institucionais suscitadas pela FT sobre Meio Ambiente e Assentamentos Humanos, sobretudo no que respeita à dispersão dos Secretariados¹⁵⁵.

Sobre a alternativa da revisão periódica e coordenada dos mandatos, a vantagem residiria na disponibilidade de uma ferramenta, a custos relativamente baixos, para que as convenções e as organizações pudessem prevenir potenciais situações de conflitos ou duplicações, tomar decisões informadas sobre atividades futuras e identificar oportunidades de cooperação voluntária. A desvantagem residiria no fato de que o processo implicaria certa alocação de recursos e do tempo de cada Secretariado¹⁵⁶.

A opção de agendamento de reuniões periódicas conjuntas ou contíguas também poderia significar redução de custos para as organizações e os Estados-membros, porquanto diminuiria o número total de reuniões e possibilitaria, no caso de participações financiadas,

155 *Ibidem*, p. 17, parágrafos 65-68.

156 *Ibidem*, p. 18, parágrafos 76-77.

o compartilhamento das despesas de viagem entre as organizações envolvidas. Em compensação, haveria que se tomar em conta que esse tipo de reunião pode acarretar dificuldades logísticas em função do envolvimento de dois Secretariados distintos, com diferentes requisitos administrativos, nos preparativos do evento. Poderia, ademais, representar fardo adicional para os participantes, que seriam forçados a prepararem-se para duas reuniões ao mesmo tempo e a ausentarem-se de suas atividades rotineiras por períodos longos e ininterruptos¹⁵⁷.

Por sua vez, o estabelecimento de novos mecanismos de coordenação, naquele momento, seria desaconselhável e inoportuno, por uma importante razão básica. Novas organizações ou mecanismos devem, em princípio, ser evitados, a não ser que resultem em benefícios claros e significativos. Caso contrário, podem constituir mera adição de camada de burocracia sobressalente no sistema, em detrimento de recursos que estariam melhor aplicados na implementação de programas. Sem prejuízo da adoção de umas poucas mudanças incrementais, a variante do aperfeiçoamento dos mecanismos existentes poderia revelar-se igualmente prematura, posto que o IFCS e o IOMC contavam com poucos anos de existência¹⁵⁸.

Sobre a realocização ou fusão de Secretariados, que parece ter sido uma das principais motivações por trás do documento, o consultor recordou que o relatório FT sobre Meio Ambiente e Assentamentos Humanos “descreveu” as ineficiências e os custos operacionais decorrentes da dispersão geográficas dos Secretariados de convenções ambientais¹⁵⁹. Nesta perspectiva, a aplicação das diretrizes prescritas pela FT no campo dos químicos e resíduos remeteria, primeiramente, à questão da definição dos Secretariados passíveis de inclusão no referido *cluster*. Depois de aventar a possibilidade de começar pelas

157 Ibidem, p. 19, parágrafos 80-82.

158 Ibidem, p. 20, parágrafos 86-89

159 Ibidem, p. 21, parágrafos 96-97.

organizações participantes do IOMC e estender a experiência às convenções afins, o relatório destacou alternativa reputada como a mais realista: envolver os secretariados das Convenções de Basileia, de Roterdã e do acordo em negociação sobre POPs, além de qualquer outro associado a substâncias químicas que viesse a ser negociado futuramente. O objetivo primordial do *cluster* seria o de forjar cooperação e compartilhar expertise com vistas à eventual realocização dos Secretariados:

The theoretical advantages of the co-location of secretariats of related conventions and/or organizations are clear: it promotes synergies, as well as coordination and cooperation among the secretariats involved; it reduces the likelihood of overlapping or contradictory activities; it facilitates the organization of joint meetings of decision-making or technical bodies; and, more generally, it facilitates contacts with member states. It also provides opportunities for significant cost savings through economies of scale and combined administrative, conference and infrastructure costs. Furthermore, such co-location facilitates the ability of providing technical support to the conventions in a coordinated manner. However, there are many difficulties in practice with respect to moving locations of existing conventions or secretariats; the choice of location of secretariats has both political and financial dimensions and is not easily changed in the short term. In addition, there are costs in terms of loss of experienced personnel as well as out-of-pocket costs associated with any major move. A more extreme measure would be to try to combine or fuse the secretariats for two or more Conventions. This would involve maintaining agreements as separate entities but as an administrative matter utilize one staff to provide secretariat support¹⁶⁰.

Ainda que mais difícil de ser atingida dos pontos de vista jurídico e político, a variante da fusão de Secretariados independentes teria, segundo o relatório, as vantagens adicionais de facilitar as tarefas

160 Ibidem, p. 21, parágrafo 98, grifo nosso.

de racionalização de custos e coordenação de atividades¹⁶¹. Uma desvantagem significativa, além daquelas associadas à movimentação de secretarias existentes, refere-se às dificuldades associadas com a necessidade de abordar as preocupações e decisões emanadas das diferentes Conferências das Partes, que poderiam revelar-se incompatíveis, ou de difícil realização por um Secretariado unificado. No entanto, como se observará mais adiante, acabou sendo este o caminho pelo qual enveredou o projeto de sinergias impulsionado pelo PNUMA e a UE.

Quanto à opção de criação de um mecanismo guarda-chuva para abarcar todos os instrumentos jurídicos relacionados ao gerenciamento de substâncias químicas, o relatório indicou tratar-se de objetivo extremamente difícil de ser atingido, independente do ângulo sob o qual se considerasse o tema (legal, administrativo e/ou substantivo)¹⁶². Não obstante, o relatório é consideravelmente generoso ao relacionar vantagens desta alternativa: receptividade à inclusão de quaisquer outros futuros instrumentos sobre substâncias químicas; eliminação das duplicações das ações conflitantes em relação a produtos químicos específicos; aumento da eficiência global na medida em que a existência de um Secretariado unificado facilitaria o intercâmbio de informações e de experiências, além de propiciar a racionalização de custos; redução do ônus sobre os governos ao facilitar a coordenação interna das atividades afins; envolvimento de um número maior de países em desenvolvimento nas reuniões das Conferências das Partes; diminuição no número total de reuniões.

A despeito da superficialidade com que foram abordadas as questões e as opções suscitadas no relatório, é forçoso reconhecer que o documento representou peça central no esforço de concepção de um processo de sinergias no *cluster* de químicos e resíduos. Tomando por base as recomendações da FT, o consultor selecionado pelo

161 Ibidem, p. 21, parágrafo 100.

162 Ibidem, p. 22, parágrafos 107-113.

DE/PNUMA compilou uma série de acontecimentos e manifestações que concorreram para a formação da massa crítica necessária para mover o sistema multilateral em direção à reforma do regime. Além do mais, ao especular sobre variadas opções de aumento da eficiência e da coerência na área de químicos e resíduos, o consultor logrou catalisar, em um único documento, boa parte dos elementos e visões que, em etapa posterior, pavimentariam o caminho e alimentariam as ações em favor do processo de sinergias. Reuniões conjuntas ou contíguas, encontro periódicos entre presidentes e mesas diretivas, promoção da coordenação interna, intercâmbio de informações entre calendários e programas de trabalho, atividades conjuntas e propostas de reestruturação de Secretariados se tornariam, a partir de então, temas correntes nas discussões das Conferências das Partes¹⁶³.

Realizado em sessão plenária, sob o formato de painel, o debate sobre segurança química da 21ª sessão acabou dominado pela proposta de elaboração de uma estratégia global sobre gerenciamento de químicos, apoiada por Islândia, Holanda, Noruega e República Tcheca¹⁶⁴. Para os EUA, porém, a Declaração da Bahia já constituía uma estratégia global, razão pela qual se opuseram ao desenvolvimento de outro mecanismo do gênero. Como solução de compromisso, a decisão do CA/PNUMA solicitou ao diretor-executivo que examinasse, em consulta com os governos e outros atores pertinentes, a necessidade de uma abordagem estratégica para o gerenciamento internacional de produtos químicos, a fim de preparar relatório para uma análise aprofundada durante a 7ª Sessão Especial do CA/GMEF, prevista para fevereiro de 2002¹⁶⁵.

163 Contrariamente ao esperado, a questão do aumento da coerência e eficiência não foi debatida na 20ª sessão regular do CA/PNUMA, realizada em 1999. A decisão sobre o tema limitou-se a tomar nota das ações realizadas e a solicitar a preparação de debate por ocasião da próxima sessão regular, prevista para 2001. Cf. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 20th Regular Session (1999). *Decision 20/23*. Disponível em: <<http://www.unep.org>>. Acesso em: 14 dez. 2012

164 EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, 2001, volume 16, nº 16, p. 9. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/vol16/#GC>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

165 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 21st Regular Session (2001). *Decision 21/7*. Disponível em: <<http://www.unep.org/gc/gc21>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

O resultado das consultas foi amplamente favorável ao desenvolvimento de uma abordagem estratégica¹⁶⁶. Em suas explanações, os governos fizeram referência a vários relevantes pontos, necessidades e objetivos a serem tomados em conta, tais como: o vínculo com o desenvolvimento sustentável; a necessidade de estabelecer prioridades e de aumentar o foco na questão de gerenciamento de substâncias químicas; a natureza global do problema; o aumento do comércio e a mudança de padrões no uso e na produção de substâncias químicas; a importância de envolver governos, indústria e sociedade civil. O Brasil foi um dos que se manifestou em favor da necessidade de uma abordagem estratégica por acreditar que ela facilitaria o intercâmbio de informações e proveria ferramenta adicional no tratamento e no controle das substâncias químicas cobertas pelos acordos multilaterais¹⁶⁷. Como resultado, o CA/PNUMA decidiu deslançar o processo de elaboração da abordagem estratégica com base nas prioridades estabelecidas na Declaração da Bahia, convidando a Cúpula Mundial de Desenvolvimento de Johannesburgo a endossar o seu desenvolvimento¹⁶⁸.

2.2. Uma abordagem estratégica

Adotada pela Conferência Internacional sobre Manejo de Substâncias Químicas (ICCM) em 2006, a Abordagem Estratégica para o Manejo Internacional de Químicos (SAICM) é um marco político de caráter voluntário para a ação global sobre a problemática das substâncias químicas. A SAICM tem por objetivo primordial apoiar a consecução da meta contida no parágrafo 23 do Plano de

166 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 7th Special Session (2002). *Document UNEP/GCSS.VII/INF/1*. Disponível em: <<http://www.unep.org/GC/GCSS-VII>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

167 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 7th Special Session (2002). *Document UNEP/GCSS.VII/INF/1/Add.1*. Disponível em: <<http://www.unep.org/GC/GCSS-VII>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

168 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 7th Special Session (2002). *Decision SS.VII/3*. Disponível em: <<http://www.unep.org/GC/GCSS-VII>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

Implementação de Johannesburgo, que fixou o ano de 2020 como o prazo-limite para que todas as substâncias químicas estejam sendo produzidas e utilizadas dentro de parâmetros que minimizem significativamente seus impactos sobre o meio ambiente e a saúde humana. Além da incorporação desta ambiciosa meta, SAICM notabiliza-se pelo tratamento da segurança química sob uma perspectiva eminentemente transversal, bem como pelo caráter aberto, transparente e inclusivo de seu processo de implementação, que preconiza envolvimento de todos os setores associados ao ciclo de vida completo das substâncias químicas (ONGs, representantes da indústria, acadêmicos, trabalhadores, profissionais da saúde). O aspecto multifacetado da SAICM encontra-se extensamente refletido no conjunto dos três documentos conformadores deste acordo de natureza eminentemente voluntária, quais sejam: a Declaração de Dubai, a Estratégia de Política Abrangente (OPS) e o Plano de Ação Global (GPA).

A Declaração de Dubai sobre o Gerenciamento Internacional de Químicos espelha o comprometimento político no mais alto nível para com a estratégia adotada por ocasião da ICCM¹⁶⁹. Entre seus mais relevantes elementos, encontra-se o reconhecimento de que a segurança química é essencialmente uma questão de desenvolvimento sustentável¹⁷⁰. O referido documento reconhece os avanços decorrentes da aplicação da Agenda 21, das Convenções da OIT e dos demais instrumentos e iniciativas internacionais existentes no campo da segurança química¹⁷¹. Sublinha, porém, a necessidade de se adotarem medidas transversais concertadas a fim de enfrentar a vasta gama de problemas pendentes, tais como: a deficiência de capacidade dos países em desenvolvimento, a dependência em relação aos agroquímicos no campo, a exposição de trabalhadores aos riscos associados a produtos

169 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. *The Dubai Declaration* (2006). Disponível em: <www.saicm.org>. Acesso em: 15 dez. 2012.

170 *Ibidem*, parágrafo 1.

171 *Ibidem*, parágrafo 2.

perigosos e os impactos de longo prazo sobre a saúde humana e o meio ambiente¹⁷². Para tanto, a Declaração admite ser fundamental reduzir as discrepâncias entre países em desenvolvimentos e países desenvolvidos em termos de suas respectivas capacidades para lidar com o gerenciamento de substâncias químicas, o que implicará provisão de apoio técnico e financeiro de parte dos primeiros¹⁷³.

Já a Estratégia de Política Abrangente (OPS) encerra as definições de escopo, necessidades, objetivos, considerações financeiras, princípios e critérios do instrumento, além de estabelecer os arranjos de implementação e de revisão¹⁷⁴. Seu alcance engloba os aspectos ambientais, econômicos, sociais, trabalhistas e de saúde relacionados à segurança química, além de compreender substâncias químicas de uso agrícola e industrial, em todas as etapas do ciclo de vida (inclusive as substâncias contidas em produtos)¹⁷⁵. Ainda sobre o escopo, a OPS determina que a SAICM leve em conta todos os instrumentos e processos existentes, com flexibilidade suficiente para absorver os que venham a ser negociados no futuro, de modo a evitar a duplicação de esforços. Com essa provisão SAICM acaba adquirindo o sentido de abrangência e capilaridade presente na ideia de criação do mecanismo guarda-chuva.

Consoante os termos da OPS, as necessidades e objetivos da SAICM são agrupados em torno de cinco grandes eixos temáticos: i) redução de riscos; ii) conhecimento e informação; iii) governança, iv) construção de capacidades e cooperação técnica e v) tráfico ilegal¹⁷⁶. A OPS provê orientação e diretrizes para cada uma dessas áreas de trabalho. No tocante ao levantamento de necessidades, vale destacar a afirmação de que o marco normativo internacional para substâncias químicas seria inadequado, não havendo coerência nem sinergias

172 Ibidem, parágrafos 5-6.

173 Ibidem, parágrafo 17.

174 SAICM. *Overarching Policy Strategy*. Disponível em: <www.saicm.org>. Acesso em: 15 dez. 2012.

175 Ibidem, parágrafos 3 e 4.

176 Ibidem, parágrafos 13-18.

suficientes entre os processos e instituições existentes¹⁷⁷. Além disso, ela assevera que a implementação do atual regime internacional de segurança química, com seus instrumentos vinculantes e demais iniciativas relevantes, seria desuniforme, uma situação que mereceria ser tratada, a fim de minimizar lacunas, sobreposições e duplicação de esforços relacionados ao gerenciamento de produtos químicos¹⁷⁸.

O terceiro texto constitutivo da SAICM é o Plano de Ação Global (GPA), que atua como ferramenta para orientar a aplicação dos dois outros documentos, bem como dos demais instrumentos e iniciativas no campo da segurança química¹⁷⁹. Além de um sumário executivo, o GPA relaciona, em formato de quadro sinóptico, 273 atividades voluntárias, distribuídas entre 36 áreas de trabalho atinentes aos supracitados cinco grandes objetivos temáticos relacionados na OPS. Para cada atividade listada no referido quadro, apontam-se os atores a serem envolvidos, as metas, os indicadores de progresso e, quando apropriado, os aspectos de implementação. A atividade de número 48 insere-se, por exemplo, na esfera de trabalho intitulada “limpeza de sítios contaminados”, no âmbito do objetivo geral da redução de riscos¹⁸⁰. O Plano indica tratar-se de tarefa a ser conduzida pelos governos nacionais e pela indústria, no período de 2016 a 2020. Como indicadores de progresso, sugere a inclusão da obrigatoriedade da limpeza de sítios contaminados na legislação nacional de todos os países, bem como o estabelecimento de planos emergenciais para o caso de acidentes com produtos químicos.

177 *Ib.*, parágrafo 6(a). A esse respeito, cabe registrar que a Declaração de Dubai também menciona, no parágrafo 8, o imperativo de fortalecer a coerência e as sinergias entre os acordos internacionais pertinentes, e de corrigir as deficiências existentes no marco de uma política internacional relacionada com produtos químicos.

178 *Ibidem*, parágrafo 9(b).

179 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. *Global Plan of Action*. Disponível em: <www.saicm.org/>. Acesso em: 15 dez. 2012. Ressalte-se que, por não ter sido formalmente adotado pela ICCM, o GPA reveste-se de caráter eminentemente recomendatório.

180 *Ibidem*, Table B, p. 49. Como não fora possível lograr acordo sobre a inclusão no PGA de todas as atividades cogitadas, a ICCM decidiu registrar que as atividades que ficaram de fora poderiam ser tomadas em conta no futuro, por ocasião das revisões do Plano. Tais atividades encontram-se anexadas a um documento de trabalho da Conferência. Cf. STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT ICCM. *Document SAICM/ICCM.1/4, Table C*. Disponível em: <www.chem.unep.ch/ICCM/meeting_docs/iccm1_4/4%20GPA%20E.doc>.

No que tange aos arranjos de mecanismos institucionais, a OPS previu que a ICCM seria reeditada periodicamente com a finalidade de revisar a SAICM¹⁸¹. Entre suas principais funções, destacam-se as prerrogativas de: a) receber relatórios sobre progressos; b) avaliar o estágio de implementação da SAICM contra a meta de 2020; c) prover orientação; d) promover a coerência entre os programas e instrumentos internacionais existentes na área de químicos; e) apoiar o fortalecimento das capacidades nacionais; f) assegurar a disponibilidade de recursos técnicos e financeiros; g) avaliar o desempenho do mecanismo de financiamento; h) chamar a atenção para temas emergentes; i) promover intercâmbio de informações e experiências; e j) proporcionar fórum de alto nível para debater o tema da segurança química sob o ângulo da transversalidade. A OPS fixou um cronograma tentativo para a realização das reuniões da ICCM, que deveriam ocorrer, sempre que apropriado, em períodos imediatamente anteriores ou consecutivos a reuniões de órgãos decisórios dos organismos internacionais pertinentes, a fim de aumentar a relação custo-eficiência e as sinergias e promover a natureza multidimensional da SAICM¹⁸².

Outro significativo componente institucional determinado pela OPS é a valorização dos processos e dos mecanismos de natureza regional, que devem seguir desempenhando papel facilitador no desenvolvimento da SAICM, especialmente no tocante à preparação para as futuras Conferências, ao ingresso de novas atividades no GPA e ao intercâmbio de informações entre as partes¹⁸³. Adicionalmente, a OPS prevê que os encontros regionais tenham a função de analisar os progressos na implementação, de fornecer orientação aos atores

181 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. *Overarching Policy Strategy*. Op. cit., parágrafos 24-25.

182 Ibidem, parágrafo 25. O cronograma previu reuniões nos anos de 2009, 2012, 2015 e 2020. Note-se que a ICCM-2 foi realizada em Genebra, no período de 11 a 15 de maio de 2009, logo após a COP-4 da Convenção de Estocolmo e imediatamente antes da 62ª Assembleia Mundial da Saúde.

183 Ibidem, parágrafo 26.

interessados e de fomentar o de debate técnico e estratégico em suas respectivas áreas geográficas de atuação.

A ICCM-1 previu a necessidade de convocação de um Grupo de Trabalho Técnico e Legal (OELTWG) para preparar a segunda edição da Conferência e encaminhar pendências institucionais, entre as quais estava a de adoção definitiva das regras de procedimento¹⁸⁴. Realizada em outubro de 2008, na cidade de Roma, a reunião do OELTWG abordou, em caráter preliminar, a questão dos temas emergentes, que se tornaria depois um tópico dominante nas discussões no âmbito da SAICM. Em seguimento a trabalho desenvolvido por grupo informal de amigos do Secretariado, o OELTWG adotou um procedimento provisório que selecionou, com base no escrutínio do Secretariado e em consultas junto a pontos focais regionais, quatro temas emergentes para apresentação à ICCM-2: chumbo em tintas, resíduos eletrônicos, nanotecnologia e substâncias químicas em produtos. Nos documentos de trabalho preparados para a Conferência, cogitou-se a hipótese de criação de grupos de trabalhos ou parcerias para tratar de cada tema durante o período intersessional¹⁸⁵. Adicionalmente, os documentos propunham procedimento para seleções futuras em que o Secretariado permanecia com atribuições centrais no processo de revisão dos novos temas.

A esse respeito, a delegação brasileira presente à ICCM-2 asseverou que a discussão sobre o processo para seleção e tratamento de temas emergentes era prioritária frente à definição sobre temas específicos¹⁸⁶. Nessa direção, indicou preocupação com a proliferação de grupos de trabalho no âmbito da SAICM. Sublinhou que, além de criar dificuldades para a participação efetiva de países em desenvolvimento,

184 Uma das importantes tarefas que não foi possível concluir na ICCM-I foi a definição das regras de procedimento, em razão de divergências sobre as regras de votação e o papel das ONGs na mesa diretora da Conferência.

185 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. ICCM-2 (2009). *Documents ICCM.2/10 and ICCM.2/10/Add.1*. Disponíveis em: <www.saicm.org>. Acesso em: 16 dez. 2012. Na Conferência, os EUA propuseram discutir, ainda, a questão das substâncias perfluoradas (PFCs).

186 MRE. Telegrama nº 756, de 18 jun. 2009, de Delbrasgen, parágrafo 9.

a multiplicação de tais grupos poderia gerar duplicação de trabalho em relação às atividades das Convenções de segurança química. Para tanto, citou o exemplo dos resíduos eletrônicos, que já eram objeto de parceria público-privada no âmbito da Convenção de Basileia. A multiplicação de grupos e arranjos subsidiários afigurava-se uma contradição para com a natureza e os propósitos da SAICM, que fora concebida para conferir maior coerência e eficácia aos instrumentos e políticas internacionais na área de segurança química, devendo evitar o acréscimo de estruturas burocráticas potencialmente dispendiosas e ineficientes.

No que concerne a futuras seleções de temas emergentes, o Brasil apresentou ressalvas à proposta de procedimento contido no documento de trabalho sobre o assunto, por conferir ao Secretariado as funções de revisão, seleção e priorização de temas, ainda que mediante consulta aos interessados¹⁸⁷. Na visão brasileira, tais atividades deveriam ser coordenadas pelas partes, que poderiam fazê-lo por intermédio do IFCS, que possuía experiência no assunto e já se havia oferecido para integrar a SAICM na qualidade de órgão consultivo da Conferência. No entanto, a proposta de utilizar o IFCS como órgão consultivo da Conferência foi contestada por países desenvolvidos, que não vinham participando das reuniões daquele Fórum e que concebem a SAICM como seu sucessor natural.

Para acomodar as preocupações de todas as partes, a ICCM-2 decidiu criar o Grupo de Trabalho de Composição Aberta (OEWG), na qualidade de órgão subsidiário com mandato para orientar os trabalhos intersessionais da Conferência, inclusive no tocante aos temas emergentes¹⁸⁸. Isto não impediu, todavia, que fossem tomadas decisões visando ações cooperativas preliminares e específicas para cada tema, a saber: (a) realização de *workshop* para intercâmbio de

187 Ibidem, parágrafo 13.

188 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. ICCM-2 (2009). *Resolution II/6*. Disponível em: <<http://www.saicm.org>>. Acesso em 16 dez. 2012.

informações sobre substâncias contidas em produtos eletrônicos; (b) endosso a uma parceria global para a eliminação de chumbo em tintas; (c) elaboração de projeto no âmbito do PNUMA, com vistas ao levantamento de informações sobre substâncias contidas em produtos; (d) incentivo às partes para desenvolverem pesquisas sobre os riscos potenciais da nanotecnologia; (e) estímulo ao desenvolvimento de abordagens regulatórias e programas para facilitar a redução de emissões de PFCs.

Além de retomar a discussão sobre os cinco temas suscitados na ICCM-2, o OEWS, que se reuniu pela primeira vez em novembro de 2011, deliberou sobre dois outros tópicos emergentes: produtos químicos que causam distúrbios endócrinos e os contaminantes farmacêuticos ambientalmente persistentes. Na ocasião, o Brasil prosseguiu com sua política de desencorajar a inclusão de novos temas, questionando o atendimento dos critérios acordados na ICCM-2: magnitude, ausência de tratamento em outros foros, impacto sobre a saúde humana e o meio ambiente, viabilidade de solução, desconhecimento técnico-científico e transversalidade¹⁸⁹. No que se refere à nanotecnologia, o país defendeu que eventuais ações a serem tomadas pela ICCM-3 fossem direcionadas ao levantamento de informações sobre seus impactos. Sobre as substâncias em produtos, advogou o fortalecimento das capacidades nacionais para a determinação dos riscos de tais produtos, reconhecendo, ao mesmo tempo, que cada Estado pode definir níveis de tolerância a serem utilizados em avaliações internas.

Outro tópico dominante nas discussões desta fase inicial da SAICM refere-se à questão de inclusão de atividades adicionais no GPA. Durante o período intersessional que precedeu a ICCM-2, Canadá, EUA, Japão e Nova Zelândia desenvolveram um *thought start paper* com diretrizes para identificação de atividades passíveis de serem

189 A posição de resistência à inclusão do tema dos produtos químicos causadores de distúrbios endócrinos rendeu ao Brasil questionamentos por parte de ONGs na ICCM-3. Cf. MRE, Telegrama nº 568, de 15 out. 2012, da Embaixada em Nairóbi, parágrafo 12.

incorporadas ao Plano¹⁹⁰. Previam mecanismo pelo qual qualquer parte ou ator interessado poderia propor a inclusão de uma atividade. Para tanto, bastaria preparar um documento de justificativa, o qual seria transmitido ao Secretariado e aos pontos focais regionais, a fim de colher eventuais comentários antes da submissão à Conferência. No OEWG-I, a Suíça apresentou proposta relativa a nanotecnologia e a nanomateriais manufaturados, ao passo que os países africanos advogaram em favor das substâncias perigosas presentes no ciclo de vida de produtos elétricos e eletrônicos.

Sobre esse tema, o Brasil tem assinalado o caráter prematuro de eventuais propostas de inclusão de novas atividades no GPA, defendendo que a avaliação da implementação das atividades existentes seja prioritária frente à ampliação do Plano. Preocupa ao país, sobretudo, que as discussões sobre avaliação e revisão da SAICM estejam concentradas em propostas de extensão de seu escopo, seja pelo viés dos temas emergentes, seja pelo das atividades do PGA. Com isso, perde-se de vista que a função de revisão da Conferência deve centrar-se no grau de implementação da SAICM contra a meta do parágrafo de Johannesburgo. Nessa perspectiva, tal avaliação deveria ter por objetivo identificar as dificuldades relacionadas à aplicação do GPA e ao apoio a ser fornecido aos países em desenvolvimento, sem o que a meta de Johannesburgo dificilmente será atingida.

De fato, no segmento sobre as considerações sobre financiamento, a OPS assevera que o grau de avanço dos países em desenvolvimento em direção à meta de 2020 dependerá, em parte, da disponibilidade de recursos financeiros providos pelo setor privado, os doadores e as agências em âmbito bilateral ou global. Nessas condições, a SAICM prevê a adoção de um mecanismo financeiro multifacetado, com variadas fontes de recursos novos e existentes, tais como: ações em nível nacional ou subnacional; reforço de parcerias e de participação

190 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. ICCM-2 (2009). *Document SAICM/ICCM.2/INF/18*. Disponível em: <www.saicm.org>. Acesso em 16 dez. 2011.

das indústrias nas tarefas de implementação; integração dos objetivos da estratégia em acordos de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento; racionalização no emprego de fontes de financiamento global relevantes, com a possível inclusão do GEF e do MLF. Ressalte-se, entretanto, que a SAICM soube inovar ao estabelecer, sob os auspícios do PNUMA, um fundo fiduciário de contribuições voluntárias, destinado a financiar projetos de capacitação inicial nos países em desenvolvimento.

Para deslançar sua implementação, a SAICM previu a existência de uma fase preliminar em que os países em desenvolvimento deveriam avaliar e atender suas necessidades em termos de capacidades para o gerenciamento ambientalmente adequado de substâncias químicas. Para viabilizar essa primeira etapa, a ICCM-I adotou uma resolução criando o chamado Programa de Início Rápido (QSP), que tem por objetivo básico apoiar a construção de capacidades e as atividades de implementação iniciais dos países em desenvolvimento¹⁹¹. De acordo com a referida resolução, são três as suas prioridades centrais do QSP: a) o desenvolvimento dos perfis nacionais de substâncias químicas e a identificação das necessidades de capacitação; c) o fortalecimento das instituições, planos, programas e atividades nacionais e d) o apoio às atividades de integração da segurança química nas estratégias nacionais de desenvolvimento. A execução do QSP é supervisionada por Comitê Executivo composto de dois representantes governamentais por cada região da ONU, além de doadores bilaterais e multilaterais e demais contribuintes. O fundo de contribuições voluntárias concebido para apoiar os objetivos e prioridades estratégicas do QSP recebeu o nome de Fundo do Programa de Início Rápido (QSPF).

Os primeiros relatórios de avaliação do desempenho do QSP apresentaram resultados relativamente satisfatórios, tanto em termos de quantitativos quanto em matéria de agilidade na aprovação de

191 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. ICCM-I (2006). *Resolução ICCM I/4*, que também dispõe sobre o funcionamento do Fundo.

projetos¹⁹². Ao longo das onze primeiras rodadas de aplicações, realizadas no período de maio de 2006 a agosto de 2011, o Secretariado recebeu um total de 359 pedidos de financiamento a projetos de capacitação inicial. Em seguimento à triagem inicial do Secretariado, 291 propostas foram avaliadas pelo Comitê de Implementação, que decidiu pela aprovação de 143, com valor de financiamento totalizando aproximadamente US\$ 30 milhões. Os projetos selecionados contemplaram a realização de atividades no universo de 103 países, 53 dos quais considerados Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDCs) e/ou Pequenos Estados Insulares (SIDS). Do total de 148 projetos indeferidos, 84 foram considerados relevantes para os propósitos da SAICM, tendo recebido a recomendação de que fossem aperfeiçoados e reapresentados em rodadas futuras.

Note-se, entretanto, que, nas condições atuais, o QSPF padece de limitações que inviabilizam a possibilidade dele servir como fonte de financiamento sustentável da implementação da SAICM. Além de ter seu escopo de aplicação circunscrito apenas às atividades de construção de capacidades iniciais, o Fundo foi concebido com restrições em termos de prazo de duração, de valores e de número de projetos a serem financiados. De fato, a resolução de criação do Fundo estipulou que as contribuições voluntárias poderiam ser recebidas até 2011, e que os desembolsos poderiam ser efetuados até 2013. Determinou, igualmente, que a alocação de recursos ficaria circunscrita a uma faixa de 50 a 250 mil dólares por projeto. Em seguida, o Comitê Executivo do QSP deliberou que cada país seria elegível para participar em no máximo três projetos de capacitação (um projeto de caráter nacional, outro *multi-country* e um terceiro de autoria de ONGs).

As limitações inerentes ao QSPF fizeram com que a definição da estratégia de longo prazo para financiamento sustentável da SAICM se tornasse um dos tópicos de discussão mais candentes das últimas

192 Dados extraídos da página da SAICM. Disponíveis em: <www.saicm.org>. Acesso em: 18 dez. 2011.

reuniões¹⁹³. Por ocasião da ICCM-2, países como Canadá, Filipinas, Japão, Índia, Noruega, Paquistão, Senegal, Suíça e a UE defenderam a utilização do GEF como principal modalidade de financiamento da SAICM, o que implicaria a abertura de nova área focal daquele Fundo para o manejo de substâncias químicas, a ser utilizada também pelas Convenções de Basileia, Estocolmo e Roterdã. Já os EUA, apesar de se afirmarem abertos à possibilidade de convidar o GEF a estender à SAICM sua cobertura sobre atividades relacionadas a químicos, posicionaram-se contra a necessidade de criar nova área focal. Com relação ao QSPF, debateram-se possibilidades de ampliação de sua base de doadores, de prorrogação de sua vigência e de extensão de seu mandato.

A esse respeito, a delegação brasileira à ICCM-2 defendeu que novas modalidades de financiamento não deveriam ser concebidas em detrimento do mecanismo já existente, isto é, o QSPF¹⁹⁴. Nessas condições, ao sublinhar a importância de poder contar com mecanismo financeiro dedicado exclusivamente à implementação da SAICM, o Brasil advogou pelo fortalecimento do Fundo, que precisaria ter seu mandato, escopo e prazos devidamente ampliados. Com relação à eventual utilização do GEF, frisou-se o imperativo de levar em conta as responsabilidades de tal Fundo como mecanismo financeiro central da Convenção de Estocolmo. Na visão brasileira, somente a provisão de recursos financeiros novos e adicionais para apoiar a implementação da SAICM nos países em desenvolvimento seria capaz de assegurar o êxito no cumprimento da meta de 2020.

Ante a impossibilidade de se chegar a consenso sobre a estratégia de longo prazo para o financiamento durante a ICCM-2, a decisão sobre recursos financeiros e assistência técnica equilibrou-se sobre os vários dos elementos contidos no capítulo financeiro da OPS. Ao reafirmar

193 *Earth Negotiations Bulletin* (ENB): ENB, 2009, volume 15, nº 175, p. 7-9. Disponível em: <www.iisd.ca/download/pdf/enb15175e.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2011.

194 MRE. Telegrama nº 756, de 16 jun. 2009, de Delbrasgen, parágrafos 16-17.

que a realização dos objetivos da Estratégia dependerá, em parte, do financiamento de ações diversas em todos os níveis, bem como da complementaridade e das sinergias entre os múltiplos arranjos financeiros previstos na SAICM, a ICCM-2 determinou as seguintes diretrizes: a) encorajou as partes a integrarem prioridades de segurança química em suas respectivas políticas nacionais de desenvolvimento; b) exortou o setor privado a intensificar seu apoio mediante iniciativas voluntárias, contribuições em espécie, parcerias e participação técnica e financeira; c) instou o GEF a expandir suas atividades sobre substâncias químicas a fim de facilitar a implementação do SAICM, sem descuidar de suas responsabilidades como mecanismo financeiro da Convenção de Estocolmo; d) permitiu que fosse estendido até a ICCM-3 (prevista para outubro de 2012) o prazo de captação de contribuições voluntárias do QSPF, ainda que sem alterar o prazo-limite para desembolsos¹⁹⁵.

Em linhas gerais, é possível avaliar que a SAICM representou um passo significativo e inovador em termos de promoção da governança sobre o ciclo de vida das substâncias químicas. Seus documentos conformadores tiveram o mérito indiscutível de restituir a devida complexidade e magnitude à questão da segurança química, realçando sua transversalidade e seus vínculos com as demais dimensões do desenvolvimento sustentável. São igualmente apreciáveis, entre seus traços distintivos, a natureza voluntária e inclusiva, o componente regional acentuado e a singularidade de seu mecanismo financeiro dedicado. Ainda que não se trate de um acordo juridicamente vinculante, a SAICM provê textos acordados, moldura com mandato reconhecido e um plano de ação flexível e abrangente, deixando aos Estados o espaço para que deliberem sobre a segurança química dentro de seus respectivos ritmos e capacidades. Nessa ordem de ideias, não seria de todo mal considerar a SAICM como modelo para futuras iniciativas

195 Na ICCM-3, os países em desenvolvimento lograram com que o QSPF fosse estendido até a ICCM-4, cuja realização está prevista para 2015. Cf. MRE. Telegrama nº 568, de 15 out. 2012, da Embaixada em Nairóbi, parágrafo 17.

internacionais no campo da segurança química caso persistam as dificuldades para dotar o regime de sustentabilidade financeira.

2.3. O Grupo de Trabalho Conjunto ad hoc sobre Cooperação e Coordenação

A iniciativa de criar um grupo de trabalho conjunto para avaliar as questões relativas à cooperação e às sinergias entre os três principais instrumentos internacionais de segurança química nasceu de proposta europeia apresentada durante debate na COP-2 da Convenção de Estocolmo, realizada em maio de 2006. Tratava-se de um recuo tácito realizado com o intuito de superar o impasse em torno de um estudo sobre como o aperfeiçoamento da cooperação e das sinergias entre os Secretariados das três Convenções poderia assegurar o máximo de coerência, eficiência e efetividade na área de químicos e resíduos. Como o referido estudo avalizava a ideia de que as partes contratantes das três convenções se beneficiariam do estabelecimento de estruturas gerenciais e administrativas conjuntas, inclusive da criação de secretário-executivo comum aos três instrumentos, o documento de trabalho sobre o assunto encorajava uma tomada de decisão imediata sobre a melhor modalidade de arranjo institucional a ser adotada, sem que fosse oferecida aos órgãos decisórios das duas outras convenções a oportunidade de opinar e influir sobre o curso dos acontecimentos. Nas discussões em plenária, ficou patente a falta de consenso sobre a conveniência de se avançar, de modo tão precipitado, com um processo dotado de razoável complexidade:

While there was considerable support for those objectives, not all were convinced that measures to achieve greater synergy would provide an unqualified benefit. There was general agreement, for example, that a more integrated structure should not compromise the legal autonomy and independent authority, accountability and funding of the three chemicals conventions. Several representatives stressed that the

conventions had different priorities and different Parties, and one noted that the Secretariat was already obliged under the Convention to coordinate with other relevant international bodies. A number of representatives, though cautious, acknowledged that further synergies might be warranted with regard to administrative matters. One said that greater clarity was needed on the actual programme opportunities that were available and the implications of creating a joint head of the three secretariats. Another indicated that it would be useful to know the disadvantages of an integrated structure. Several representatives said swift action was needed to avoid an imposed decision, but others favoured careful consideration of the issue over time¹⁹⁶.

As opiniões manifestadas durante a COP-2 de Estocolmo são ilustrativas quanto aos argumentos que vem dominando até hoje a discussão sobre o tema. Naquela reunião, representantes da UE, do Canadá, de Gana e da Suíça salientaram, por exemplo, que as sinergias poderiam facilitar a formulação e a execução de políticas integradas, além de reforçar a autoridade e a visibilidade do *cluster* de químicos e resíduos¹⁹⁷. A Noruega defendeu o estabelecimento de um *Joint Head* com base no argumento de que ele atrairia mais recursos e promoveria melhor os interesses da agenda de químicos e resíduos. Por outro lado, países como Índia, Marrocos e México lembraram que as Convenções tinham provisões e prioridades distintas, bem como diferentes partes contratantes, cabendo atentar para a autonomia jurídica e a independência de autoridade, responsabilização e financiamento de cada convenção. Para a África do Sul, era fundamental que as sinergias obedecessem a um *step-wise process*, ao passo que a Nigéria ponderou ser precipitado decidir sobre a possibilidade de um Secretariado

196 STOCKHOLM CONVENTION. COP-2 (2006). *Working Document UNEP/POPS/COP.3/30*, parágrafo 110.

197 EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, 2006, Volume 15, nº 135, p. 9

comum. No final dos debates, acabou prevalecendo o enfoque do pragmatismo e da cautela, consubstanciado da proposta europeia¹⁹⁸:

The representative of a regional economic integration organization and its member States referred to a draft decision submitted by his delegation calling for an informal preparatory meeting of the representatives of the Parties to the three conventions, who would be mandated to prepare a draft decision for consideration by the conferences of the Parties of the three conventions establishing an ad hoc joint working group. *That joint group would examine all relevant synergy issues and consider the question of a possible joint head of the secretariats of the three conventions. The proposal provoked predominantly positive reaction.* Several representatives made an alternative proposal calling for the creation of a joint head of the three secretariats. The Conference agreed to establish a contact group, to be chaired by Ms. Daniel and Mr. Alvarez-Perez, to consider the issues raised during the discussion and prepare a draft decision for the consideration of the Conference. Decision SC-2/15 on synergies, submitted by the contact group and adopted as orally amended by the Conference, is contained in annex I to the present report¹⁹⁹.

A Decisão que recomendava a criação do AHJWG estabeleceu, em preâmbulo, que o processo de cooperação e sinergias pressupunha a obediência aos critérios de eficiência, transparência e inclusividade, além da exigência de reconhecimento da autonomia das Convenções. No segmento operacional, figurava o mandato para preparar recomendações conjuntas para melhorar a cooperação e a coordenação entre as três convenções em nível programático e administrativo. Adicionalmente, encomendava ao presidente da COP-2 a realização de um estudo suplementar com vistas a explorar áreas específicas em que a cooperação e coordenação pudessem trazer mútua vantagem para as

198 STOCKHOLM CONVENTION. COP-2 (2006). *Decision SC-2/15*.

199 STOCKHOLM CONVENTION. COP-2 (2006). *Working Document UNEP/POPS/COP.3/30*, parágrafo 111.

três Convenções, sem prejuízo de suas respectivas autonomias. Além de considerar benefícios e eventuais desvantagens da cooperação em cada área, o referido estudo deveria incluir uma análise da necessidade e das implicações do estabelecimento de um *Joint Head*. Quanto aos critérios de composição do AHJWG, cada Convenção foi convidada a designar, por intermédio de suas respectivas mesas diretoras, quinze representantes com base no princípio do equilíbrio regional (três representantes egressos de cada uma das cinco regiões das Nações Unidas). A decisão foi omissa em relação à presença de observadores.

A proposta da COP-2 de Estocolmo não enfrentou maiores dificuldades para ser endossada pelos órgãos decisórios das demais convenções. Na COP-3 de Roterdã, realizada em outubro de 2006, a Índia ensaiou reabrir discussões sobre questões substantivas, bem como sobre o próprio mandato do futuro AHJWG, ao passo que os EUA expressaram suas preocupações a respeito do processo, frisando que eventuais resultados deveriam ser revistos, necessariamente, pelas respectivas Conferências das Partes e pelo CA/PNUMA²⁰⁰. Por outro lado, a UE repisou o argumento de que: “Increased cooperation and synergy in the chemicals and waste cluster would raise the profile of the cluster in international environmental policy making and would be in line with the current United Nations reform process”²⁰¹. No âmbito da COP-8 de Basileia, ocorrida em dezembro daquele mesmo ano, a aprovação da proposta teria passado incólume, não fosse manifestação norte-americana de “profundo desapontamento” com a decisão de excluir observadores das discussões do AHJWG. Ao reiterar o seu interesse em presenciar os trabalhos, os EUA recordaram que a questão das sinergias teria implicações amplas no contexto da reforma das Nações Unidas. Nessa perspectiva, disseram-se pouco propensos a endossar recomendações emanadas de processo do qual se viram impedidos de participar, sublinhando que a exclusão de observadores

200 EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, 2006, Volume 15, nº 147, p. 8.

201 ROTTERDAM CONVENTION. COP-3 (2006). *Working Document UNEP/FAO/RC/COP-3/26*, parágrafo 133.

“contradicted the principles of participation and transparency that had been advocated by many representatives present at the current meeting”²⁰².

Ainda sobre a participação de observadores, vale registrar que o Grulac também manifestou, por intermédio da Missão Permanente da Venezuela em Genebra, sua preferência por debates de natureza mais aberta, propondo que as demais partes interessadas pudessem comparecer às reuniões na qualidade de meros observadores, sem direito a voz e/ou a voto²⁰³. Adicionalmente, transmitiu-se, pela mesma Nota Verbal, solicitação para que as reuniões do AHJWG fossem realizadas preferencialmente em Genebra, de modo a permitir contato mais estreito das delegações sediadas naquela cidade com seus respectivos representantes regionais. A combinação das duas propostas ofereceria a oportunidade de um envolvimento mais profundo e inclusivo das partes em processo-chave para o futuro das convenções. Como esperado, as propostas do Grulac sofreram firme oposição da UE, a quem não parecia interessar tornar o processo mais inclusivo, sob pena de vir a perder o controle sobre os resultados do AHJWG:

The EU welcomes the fact that Grulac, as set out in document BC-RC-SC/AHJWG.1/INF3, shares the EU's strong interest in the JWG. The EU also shares Grulac's concern that the process needs to be as transparent as possible and should give equal weight to all three conventions. However, the EU recalls that the participation of observers was discussed during all three COPs and they conclude that a group with a fixed number of participants (45) was mandated to carry out the assigned task in an efficient manner. Thus, in the view of the EU, both from the agreed title of the group (ad-hoc not ad-hoc open-ended) and the decision to nominate 45 members, it follows

202 BASEL CONVENTION. COP-8 (2006). *Working Document UNEP/CHW.8/16*, parágrafo 100.

203 AHJWG. *Information Document BC-RC-SC/AHJWG.1/INF/3*. Disponível em: <<http://ahjwg.chem.unep.ch>>. Acesso em: 28 dez. 2012.

that there should be no participation of observers. All parties will be able to participate in the negotiations on the recommendations at the meetings of the respective COPs²⁰⁴.

A seleção dos integrantes do AHJWG demandou intensas discussões no âmbito dos grupos regionais. No caso dos países da América Latina e do Caribe, a designação dos representantes exigiu duras negociações no âmbito das missões em Genebra. As nove vagas alocadas ao Grulac foram disputadas acirradamente por Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguai, Venezuela. A solução de compromisso foi a de realizar um sorteio pelo qual se selecionariam os países que estariam obrigados a fazer um revezamento ao longo das três reuniões. O Brasil foi eleito pelo Grulac para integrar o AHJWG nas suas duas primeiras reuniões.

O estudo complementar preparado pelo presidente da Convenção de Estocolmo (da Nova Zelândia) para subsidiar o AHJWG ficou claramente aquém do esperado. Em lugar de estender considerações sobre cada área de cooperação e coordenação específica, com a indicação de suas respectivas vantagens e possíveis desvantagens, tal como solicitado no mandato, o documento limitou-se a relacioná-las e agrupá-las em torno de três blocos: i) atividades de coordenação em curso (desenvolvimento de documentação, uso compartilhado de escritórios regionais, participação conjunta em grupos de coordenação da ONU, etc.); ii) ações administrativas passíveis de implementação em futuro próximo (realização de reuniões contíguas, apoio em tecnologia da informação, arranjos de assessoria jurídica, regularidade de reuniões de coordenação, etc.) e iii) áreas para coordenação funcional e programática de mais longo prazo (mobilização de recursos conjunta, desenvolvimento de modelos de legislação para uso nacional, campanhas de conscientização pública, etc.). No segmento mais

204 AHJWG. *Information Document* BC-RC-SC/AHJWG.1/INF/3/Add.1, p. 4. Disponível em: <<http://ahjwg.chem.unep.ch>>. Acesso em: 28 dez. 2012.

denso e controverso do documento, o presidente da Convenção de Estocolmo especulou sobre a conveniência de criação de uma instância supervisora acima dos três instrumentos, tecendo considerações polêmicas a respeito do processo decisório das Convenções:

The experience of the COPs to date shows that they are not well suited to adopting detailed decisions to forge secretariat synergies. Firstly, to achieve truly coordinated decision making, COP decisions have to be made sequentially over a mismatched cycle of annual and biennial meetings. Because of this, final decisions can be delayed for long periods. In addition, some decisions are required at a level of detail that does not fit with the general oversight functions of a COP. There is plenty of anecdotal evidence of COP program and budget discussions bogging down on detailed line items to such an extent that the value of the financial decision taken can be outstripped by the cost of the resources used to make it. Experience also informs us that when COPs engage in highly detailed guidance on secretarial functions they risk substituting COP direction for the core duties and responsibilities of executive staff who have received delegated authority to make those decisions on parties' behalf. This experience suggests that the COPs should concentrate on issuing broad directions on cooperation and coordination and should leave to executive management the task of achieving those goals and reporting back on progress. An arrangement of this sort could contribute to UN system-wide reform and should be a relevant factor in the recruitment of executive staff²⁰⁵.

As conclusões do estudo receberam o apoio formal da UE, da Noruega e da Suíça, que respaldaram a ideia de que as Conferências das Partes deveriam concentrar-se sobre o provimento de orientações e de objetivos políticos mais amplos, deixando os detalhes de gerenciamento e de organização do dia a dia para as instâncias executivas²⁰⁶.

205 AHJWG. *Official Document BC-RC-SC/AHJWG.1/2*, p. 4, grifo nosso. Disponível em: <<http://ahjwg.chem.unep.ch>>. Acesso em: 28 dez. 2012.

206 Os comentários sobre o estudo encontram-se compiladas em AHJWG. *Official Document BC-RC-SC/AHJWG.1/3*. Disponível em: <<http://ahjwg.chem.unep.ch>>. Acesso em: 28 dez. 2012.

Além de terem sido bem explícitos na defesa do conceito de *Joint Head*, Suíça e Noruega repisaram, em seus comentários por escrito, a existência de nexos entre o processo em tela e o debate sobre a governança ambiental internacional. Por outro lado, os EUA e o Egito foram incisivos quanto à necessidade de reservar exclusivamente às partes a prerrogativa de orientar e conduzir o processo de cooperação e coordenação entre as Convenções, opondo-se a qualquer tipo de ingerência de Secretariados ou organizações internacionais. Os EUA manifestaram-se, ainda, particularmente contrários à ideia de criar instâncias supervisoras acima das convenções:

We respectfully disagree that such a proposal would be desirable. First, adding a position atop the three executive secretariats would be the opposite of 'efficient' – it would add an additional expense to the operations of the Conventions, diverting resources from implementation of the Conventions. (...). Second, it is unclear what function an 'additional overseer' would have, other than to create an additional layer of bureaucracy. Rather than possessing the laser-like focus of the current secretariats, an additional overseer would inevitably lead to confusion of mandates, finances, and agendas, as well as insufficient focus on achieving the objectives of each individual Convention. Third, establishing an overseer position would in fact have the opposite effect on visibility than intended. It would send a signal to the international community that none of the three Conventions is important enough on its own to merit its own executive secretariat. This is exactly the opposite of the impression we would wish to convey. Fourth, we question whether an 'additional overseer' is a feasible position. Not only would this overseer need to manage three Conventions – an extraordinary task without precedent – but the overseer would also need to answer to three separate Conferences of Parties, which may not be possible²⁰⁷.

207 Ibidem, p. 21.

O AHJWG reuniu-se três vezes ao longo de 2007 e 2008 em três diferentes capitais europeias. Na primeira delas, realizada em março de 2007, em Helsinque, o grupo tratou, primeiramente, de preparar uma relação não exaustiva de objetivos e princípios que deveriam nortear suas atividades²⁰⁸. Partindo da premissa de que as três convenções teriam por finalidade última a proteção do meio ambiente e da saúde humana com vistas ao desenvolvimento sustentável, logrou-se a definição de quatro objetivos centrais da referida iniciativa: a) fortalecimento das três convenções; b) orientação política coerente, inclusive no tocante a processo decisório coordenado; c) aumento de eficiência no serviço de apoio às partes, de modo a reduzir fardos administrativos e d) otimização dos recursos. Quanto aos princípios norteadores, reafirmaram-se, entre outras, as necessidades de assegurar o respeito à autonomia jurídica de cada convenção, de manter o processo sob a condução das partes e de evitar camadas burocráticas adicionais. As atividades para aumentar a cooperação e coordenação entre as convenções foram, então, reagrupadas em três categorias: i) atividades já em curso; ii) futuras atividades no campo administrativo e programático e iii) e atividades relativas à tomada de decisão e à supervisão. Inúmeros integrantes voluntariaram-se para as tarefas de elaboração de *thought stater papers* durante o período intersessional. Por saber de antemão que seria a questão mais controversa, o grupo anuiu em postergar para a terceira e última reunião a discussão sobre as atividades atinentes à tomada de decisão e à supervisão²⁰⁹.

A segunda reunião do AHJWG, ocorrida em dezembro de 2007, em Viena, serviu para que o grupo se pusesse de acordo em relação aos elementos que embasariam as recomendações às Conferências das Partes. As discussões transcorreram de maneira fluida e cordial, sem

208 AHJWG. *Official Document* UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.1/4. Disponível em: <<http://ahjwg.chem.unep.ch>>. Acesso em: 28 dez. 2012.

209 *Ibidem*, p. 5, parágrafos 34 a 37. O adiamento da discussão efetuou-se em detrimento de oferta suíça para desenvolver, em parceria com a Nigéria, um *thought starter paper* sobre benefícios e possíveis desvantagens da criação do *joint head*.

registro de grandes divergências acerca da *rationale* existente por trás dos elementos listados²¹⁰. Convencionou-se que as recomendações seriam formuladas em torno de quatro principais eixos temáticos: i) questões organizacionais no terreno; ii) questões de fundo técnico; iii) questões de conscientização e gestão da informação e iv) questões administrativas. Entre outras relevantes observações levantadas no debate, vale destacar: o reconhecimento de que a coordenação em nível nacional não poderia ser imposta de fora; a inocuidade de se promover a cooperação e coordenação entre os centros regionais sem equacionamento do problema da falta de meios; e a inconveniência de se tratar da relação entre os mecanismos de cumprimento enquanto não estivessem concluídas as negociações no âmbito de Roterdã e de Estocolmo. Uma vez encerradas as discussões, os copresidentes do AHJWG receberam mandato para preparar, com base nos elementos e fundamentos acordados, um primeiro esboço de documento a ser apresentado às Conferências das Partes.

A terceira e última reunião do AHJWG, realizada em março de 2008, em Roma, teve como diferencial o debate sobre o tema das funções gerenciais conjuntas. Suíça e Nigéria tiveram, finalmente, a oportunidade de apresentar seu documento sobre o estabelecimento do *Joint Head* das três convenções²¹¹. Na visão daqueles países, a medida acarretaria os benefícios de aumentar o peso e a visibilidade do *cluster* de químicos e resíduos, conferir maior coerência e credibilidade ao esforço de mobilização de recursos e munir as convenções de uma instância supervisora capaz de identificar possibilidades de sinergias administrativas. Os argumentos suíços não foram suficientes para lograr o consenso. Alguns membros manifestaram apoio à proposta do *Joint Head* com a ressalva de que ela não poderia implicar incremento de custos. Outros ponderaram que o grupo, naquele momento, deveria ater-se a medidas mais modestas, deixando para discutir iniciativas

210 AHJWG. *Official Document* UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.2/18.

211 AHJWG. *Information Document* UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.2/INF/8.

ambiciosas no futuro de médio e longo prazo, à luz das lições aprendidas nesta primeira etapa. Houve quem argumentasse, ainda, que, por tratar-se de três instrumentos com objetivos substancialmente diferentes, o estabelecimento de comando unificado sobre os secretariados não agregaria muito valor às estruturas existentes.

Outro ponto que concorreu para singularizar a terceira reunião foi a iniciativa dos copresidentes de incluir nas recomendações a realização de uma reunião simultânea e extraordinária, contígua à 11ª Sessão Especial do CA/PNUMA, das três Conferências das Partes. De acordo com autores da ideia, tal recomendação justificava-se pela necessidade de dotar as convenções de um mecanismo de tomada de decisão conjunto para orientar os eventuais próximos passos. A proposta da copresidência não despertou maiores resistências no grupo, salvo pela observação de que a referida reunião deveria ser custeada integralmente por recursos de ordem extraorçamentária. Também se decidiu sobre a conveniência de ter o teor de sua agenda previamente fixado. Por fim, o AHJWG acatou a sugestão de que as variadas recomendações deveriam tomar a forma de uma única recomendação, com múltiplos parágrafos, de modo a alimentar um projeto de decisão a ser adotado pelos órgãos decisórios das três convenções:

[Co-president] Mr. Yue addressed the question of what would happen to the recommendations adopted by the Working Group, expressing the hope that the conferences of the Parties to the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions might adopt them without major changes. While not perfect, he said, they represented a plausible, realistic approach to achieving synergies among the three conventions and were the product of much hard work by a broadly inclusive group representing all five United Nations regions. (...). He expressed the hope that the members of the Working Group would act as ambassadors for the group and would advocate the adoption of the draft recommendations at the meetings of the conferences of the

Parties at which they would be considered. In closing he explained the rationale for the co-chairs' proposal to recommend an extraordinary meeting of the conferences of the Parties to the three conventions, which he said was intended to raise the awareness of ministers on the importance of synergies, to provide a forum for ministers to give guidance on cooperation and coordination and support for its implementation, and to begin moving toward embedding the issue of synergies in the larger discussion on international environmental governance, of which it was an important element²¹².

A COP-9 de Basileia, em junho de 2008, representou a primeira oportunidade para que órgão decisório das convenções de segurança química analisasse as recomendações do AHJWG. Preocupados com a possibilidade de reabertura das negociações, os defensores da iniciativa de sinergias trataram logo de advogar pela adoção daquele “pacote”. Em reunião organizada por suas Missões em Genebra, em 28 de abril daquele ano, Chile e Holanda sublinharam a importância da aprovação daquele documento para seus países ²¹³. Observaram que a discussão sobre sinergias entre as três convenções poderia ter implicações importantes sobre o debate em curso a respeito da governança ambiental internacional, sendo, portanto, tema de elevado perfil político. Na mesma linha de raciocínio, a Suíça mencionou o fato de que alguns percebiam as recomendações emanadas do AHJWG como um projeto-piloto para reformas dos acordos ambientais multilaterais em processo *bottom-up*. Indagados sobre seu interesse em adotar o documento na sua íntegra, tais países opinaram que não lhes parecia ser tão complicado conseguir adesão das partes, uma vez que, ainda que conduzidos por representantes regionais, as atividades do AHJWG puderam ser acompanhadas por todos os interessados. Acrescentaram que, se houve aprovação das recomendações pelos representantes regionais em Roma, seria de se esperar que os países

212 Ibidem, p. 3, parágrafo 10.

213 MRE. Telegrama nº 990, de 2 mai. 2008, de Delbrasgen.

representados estivessem em condições de acatá-las novamente durante as Conferências das Partes.

O Brasil, que ficou excluído da reunião de Roma, acabou representando o maior óbice ao processo de adoção das recomendações tal como imaginado pelo AHJWG. Na COP-9 de Basileia, o país manifestou, em primeiro lugar, sua contrariedade com o procedimento escolhido pelo AHJWG para submeter suas recomendações às Conferências das Partes. Ao caracterizar as mais de cinquenta propostas no formato de uma única recomendação, o Grupo procurou, na verdade, evitar a sua discussão pelos principais órgãos decisórios das Convenções, que deveria aceitar um “pacote” pronto e acabado. Nessa perspectiva, a delegação brasileira presente à reunião defendeu a premissa de que todas as recomendações estavam sujeitas à revisão pelas Conferências das Partes. Em resposta às indagações acerca da prévia aceitação no âmbito do AHJWG-3, argumentou o Brasil, primeiramente, que, a despeito do critério de distribuição geográfica equitativa, tratava-se de grupo de composição restrita cujos membros atuaram em capacidade nacional, mesmo quando levaram em conta preocupações regionais. Além disso, as decisões que criaram o Grupo conferiram-lhe mandato para apresentar recomendações, não havendo, portanto, intenção das partes de se depararem com um “pacote” pronto e fechado.

Quanto ao mérito das recomendações sugeridas, o Brasil levou à COP-9 de Basileia uma série de propostas de alterações pontuais no texto submetido pelo AHJWG, particularmente em relação aos itens de cooperação programática no terreno, de uso coordenado de centros regionais e de cooperação entre os mecanismos de cumprimento. Em realidade, para além das propostas de mudanças tópicas, preocupava ao Brasil a ênfase excessiva atribuída às áreas em comum das três convenções. Por essa razão, reiterou, nos termos da observação que já havia sido transmitida ao Secretariado anteriormente, que o escopo de aplicação da Convenção de Basileia era muito maior do que o das demais, uma vez que compreendia quaisquer resíduos considerados

perigosos, além de resíduos ditos especiais, sobre os quais existem diretrizes técnicas²¹⁴. Para evitar que as sinergias se restringissem à aplicação às suas áreas comuns, a delegação estava instruída a propor, para o item de cooperação programática no terreno, linguagem no sentido de que o apoio à implementação conjunta não poderia implicar a exclusão de atividades de implementação da Convenção da Basileia que se encontravam fora do escopo das duas outras convenções. Apesar da resistência de alguns países em discutir as recomendações específicas e da passividade da maioria das delegações, o Brasil logrou incluir no preâmbulo da decisão final, a título de solução de compromisso, parágrafos em que se reconhecia o escopo mais amplo da Basileia e saudava-se a renovação do compromisso com sua implementação plena.

De um modo geral, o AHJWG representou oportunidade para que as partes contratantes pudessem exercer maior controle sobre o processo de sinergias entre as convenções de segurança química. Inicialmente, havia intenção, da parte da UE e aliados, de avançar modalidades de cooperação e sinergias com base apenas em discussões e decisões da Conferência das Partes da Convenção de Estocolmo. Ao negar às demais convenções o direito de incidir sobre a *rationale* e o teor da referida decisão, os proponentes da decisão deixavam a seus respectivos órgãos decisórios, quando muito, a possibilidade de arcar com o ônus político da recusa *in totum*. Confrontada com as inesperadas e contundentes reações, e receosa de que a tendência de apoio ao projeto se esvaísse por completo, a UE propôs a formação de grupo de trabalho conjunto *ad hoc* para elaborar recomendações às três próximas Conferências das Partes. Zelou cuidadosamente, entretanto, pela manutenção do caráter restrito de sua composição, sempre sob o argumento de que era preciso assegurar resultados mais rápidos e efetivos.

214 AHJWG. *Information Document* UNEP/CHW8/INF/8, parágrafo 5.

As atividades do AHJWG revelaram-se produtivas e benéficas ao processo, porquanto permitiram às partes redirecionar o foco do debate para os aspectos técnicos e programáticos da cooperação, que parecia excessivamente concentrado sobre a questão das funções gerenciais. Com isso, foi possível estender as discussões para temas como coordenação nacional, atividades no terreno, cumprimento, modalidades de relatório, uso compartilhado de centros regionais e mobilização de recursos. Foi igualmente importante, para os países em desenvolvimento, lograrem documentar uma relação de necessidades a serem observadas. Por outro lado, à medida que as possíveis áreas de cooperação eram passadas em revista, ficava cada vez mais evidente, entre os europeus, a obsessão pela criação de um *Joint Head* para ocupar-se do gerenciamento das três convenções. O ceticismo de países como o Brasil, aliado ao pragmatismo da UE, resultou na postergação da decisão para a ExCOPs.

2.4. A reunião simultânea e extraordinária das Conferências das Partes

Concluído o processo de adoção das recomendações do AHJWG pelas três Conferências das Partes, o DE/PNUMA deu início à montagem dos arranjos administrativos interinos e às atividades de preparação para a ExCOPs, que estava prevista realizar-se em Bali, juntamente com a 11^a Sessão Especial do CA/PNUMA. Duas grandes preocupações parecem ter norteado a atuação do diretor-executivo Achim Steiner e de seus aliados durante o curto período que separou a adoção final das recomendações, em maio de 2009, da realização do evento extraordinário de Bali, em fevereiro de 2010. Primeiramente, convinha impedir que um eventual mau passo relacionado ao princípio da autonomia jurídica das convenções pudesse servir de pretexto para o questionamento dos fundamentos do projeto de sinergias. Em segundo lugar, era preciso proceder à legitimação das ações

preparatórias da futura reunião junto às partes contratantes dos três instrumentos, sem o que permaneceriam as desconfianças de que a condução do processo pudesse estar sob o controle do DE/PNUMA, dos Secretariados e de um pequeno agrupamento de países. Pelo menos no campo das percepções, era fundamental, para os promotores da iniciativa de sinergias, que a reunião de Bali pudesse ser vendida como um grande êxito, razão pela qual cumpriria equacionar satisfatoriamente as questões da legitimidade e da autonomia jurídica.

Para apoiar e monitorar a execução das tarefas estipuladas pelas recomendações do AHJWG, o DE/PNUMA estabeleceu, em Genebra, uma Equipe de Supervisão das Sinergias (SOT), com a incumbência central de prover aconselhamento estratégico de longo prazo²¹⁵. Em resposta às diretrizes contidas nas decisões de sinergias, o DE/PNUMA criou, ainda, em bases interinas, um grupo de gerenciamento conjunto, um grupo de coordenação conjunta e uma unidade de serviços administrativos conjuntos para as três convenções. Com relação ao componente administrativo, estabeleceram-se as seguintes subunidades conjuntas: i) serviço de apoio administrativo e financeiro; ii) assessoria jurídica; iii) informação e divulgação e iv) tecnologia da informação. Apesar das dificuldades iniciais enfrentadas, a subunidade de mobilização de recursos, também prevista nas recomendações, acabou tendo sua formação improvisada à última hora. Tais arranjos, que foram montados por meio de remanejamento de pessoal dos três Secretariados, tinham por finalidade declarada facilitar o acesso das partes aos serviços mediante a instituição de uma interface unificada das três convenções.

Para atender as preocupações relacionadas à legitimação junto às partes, o DE/PNUMA decidiu formar um Comitê Consultivo

215 A SOT era composta pelos secretários-executivos das Convenções e por representantes do PNUMA e da FAO. O DE/PNUMA designou assessor de sua confiança para ocupar o recém-criado cargo de Ponto Focal do PNUMA em Genebra para Sinergias entre Acordos Multilaterais de Meio Ambiente.

composto por integrantes das mesas diretoras das três convenções²¹⁶. Além de trocar ideias e convalidar o processo preparatório da futura reunião, o Comitê serviria de instrumento para avaliar as medidas tomadas em relação aos arranjos interinos. Vale registrar que o PNUMA desconsiderou solicitação formal do Grulac no sentido de permitir participação de observadores nas reuniões do Comitê. No mesmo documento em que veiculou o pedido, o grupo regional, que se encontrava sob a coordenação do Brasil, demandou, ainda, três pontos relacionados ao processo de preparação das ExCOPs: transparência e celeridade na divulgação dos resultados; blindagem da agenda previamente negociada; e garantias de apoio financeiro à participação de três representantes por país em desenvolvimento (um para cada Convenção)²¹⁷. Desde a primeira reunião do Comitê, entretanto, era possível perceber os indícios de que, para o DE/PNUMA e aliados, a prioridade era usar as atividades preparatórias como instrumento para discutir e apresentar as ExCOPs como marco de inflexão da governança ambiental internacional:

He [Executive Director Achim Steiner] underlined the important role to be played by the committee in the preparations for and during the simultaneous extraordinary meetings. To ensure the success of the meetings the committee's input was needed on the format of the meetings and the level of expectations. He emphasized the importance of openness and transparency in the period leading up to the meetings and the need to respect the autonomy of each of the three conventions. He noted too that the members of the advisory committee had an important role to play within their regional groupings to promote consensus at the meetings. He also informed the advisory committee members that an interim Joint

216 Do Grulac, foram convidados, em suas capacidades pessoais, representantes do México (Rocio Éden-Winter, por Roterdã), de Barbados (Jeffrey Hedley, por Estocolmo) e do Chile (Osvaldo Alvarez-Perez, por Basileia). Vale registrar que a forma repentina e tempestiva como foi criado o Comitê Consultivo gerou certo desconforto e desconfiança em determinados países, especialmente no âmbito do Grulac. Cf. MRE. Telegrama 1230 de Delbrasgen, de 23 set. 2009, parágrafo 12.

217 Cf. MRE. Telegrama nº1389, de 15 out. 2009, de Delbrasgen.

Services Body had been established on 15 June 2009 and had been operational since then. Its role was to provide coordinated services to the three conventions and their Parties in areas such as legal matters, information technology, public awareness and others, as called for by the conferences of the Parties in the synergies decisions. *Finally he noted that the synergies process was to be linked with the international environmental governance discussions and the United Nations reform process and could serve as a pilot for similar processes that might be embarked upon in the future, e.g., for the biodiversity cluster*²¹⁸.

As duas reuniões do Comitê Consultivo deliberaram sobre o cenário idealizado para o funcionamento da ExCOPs. De acordo com proposta apresentada pela SOT, as três Conferências das Partes seriam abertas sequencialmente, na manhã do primeiro dia da reunião, no mesmo espaço físico, pelos seus respectivos presidentes, os quais estariam sentados lado a lado à mesma mesa. O objetivo seria o de aprovar separadamente, diante de suas respectivas sessões plenárias, a instauração de um grupo de trabalho conjunto de composição aberta à participação de todas as partes contratantes interessadas. Credenciais e placas de até três cores assegurariam que todos pudessem identificar visualmente que países seriam Partes de que convenções. Na etapa seguinte, com as sessões plenárias suspensas, o referido GT conjunto daria início à negociação dos projetos de decisões a serem adotados. Se necessário, estabelecer-se-iam grupos de contato para aprofundar as discussões sobre os temas mais candentes. Uma vez concluídas as negociações, as sessões plenárias seriam convocadas novamente pelos seus respectivos presidentes, com o propósito de proceder à adoção sequencial do conjunto de decisões.

De modo geral, a proposta do Secretariado foi bem acolhida pelo Comitê Consultivo, que ponderou, entretanto, sobre a centralidade da

218 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Document UNEP/FAO/AdComm.1/1*, p. 2, parágrafo 5, grifo nosso. Disponível: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

observância das regras de procedimento referentes a cada Convenção. Registre-se, ainda, o surgimento de certas dúvidas acerca da conveniência de proceder à sobreposição, total ou parcial, do período de reunião da ExCOPs com o da 11ª Sessão Especial do CA/PNUMA, posto que ambos os eventos possuíam agendas e mandatos substancialmente diferenciados. Ora, a sobreposição das reuniões era de interesse vital para o DE/PNUMA, que tencionava aproveitar a presença de autoridades ministeriais para elevar o perfil e a visibilidade dos resultados alcançados. A solução final acabou privilegiando fórmula híbrida, pela qual os derradeiros momentos da ExCOPs coincidiriam com o segmento de abertura da 11ª Sessão Especial do CA/PNUMA. Com isso, a duração de um evento da complexidade das ExCOPs acabou abreviada para pouco mais de dois dias. Intencionalmente ou não, o fato é que o drástico encurtamento do tempo disponível para a negociação das decisões acabaria agregando um importante ingrediente de pressão. Receosas de poderem ser eventualmente responsabilizadas pelo fracasso dessa tentativa de aumentar a projeção política da agenda de químicos e resíduos, várias delegações se sentiriam compelidas a ceder mais facilmente em suas posições, de modo a corresponder ao nível de expectativas criado. Em suas palavras de abertura, o DE/PNUMA procurou dar o tom e o sentido do que ele e seus aliados esperavam da reunião que ora se iniciava:

In his remarks the Executive Director of UNEP welcomed the simultaneous extraordinary meetings as historic events arising from a decision by the Parties themselves to push their ambition to new heights. The synergies process held the potential for a paradigm shift, through which the numerous and disparate instruments in existence would be managed holistically to achieve synergies of purpose and effort. The current meetings represented initial steps along a lengthy path that would lead to the establishment of the structures necessary to enable the secretariats to undertake their work more effectively, on a larger scale and with better delivery and use of resources. In addition,

the synergies process would not affect negatively the autonomy and integrity of the various conferences of the Parties; instead it would make their work and intent easier to implement”²¹⁹.

Conforme previsto, as três Conferências das Partes foram abertas, sequencialmente, por seus respectivos presidentes, procurando conciliar a simultaneidade das reuniões com o imperativo da preservação da autonomia jurídica de cada Convenção. Adotou-se, na íntegra, a agenda que fora pré-fixada durante as recomendações do AHJWG, a saber: a) atividades conjuntas; b) gerenciamento conjunto; c) serviços conjuntos; d) sincronização de ciclos orçamentários; e) auditorias conjuntas; f) mecanismo de revisão e seguimento; g) relatórios recebidos pelo DE/PNUMA e Secretariados. Sob o argumento de que não haveria tempo a perder, reeditou-se no comando do novo grupo, pela experiência adquirida nas negociações sobre o tema, a mesma copresidência do AHJWG. Em lugar de uma série de decisões avulsas correspondentes aos itens de agenda, acordou-se a conveniência de se reunirem os resultados das negociações em um único projeto de decisão compartimentado (*omnibus-decision*), tomando-se por base para o início das negociações documento apresentado pela UE. Por sugestão dos copresidentes, foram estabelecidos três grupos de contato, correspondentes aos temas de maior sensibilidade política para as partes contratantes, quais sejam: atividades conjuntas; mecanismo de revisão e funções gerenciais conjuntas.

Os debates sobre o item de atividades conjuntas foi informado por documento de trabalho pelo qual um grupo de coordenadores programáticos dos Secretariados listou medidas e ações desenvolvidas em atendimento às decisões de sinergias²²⁰. De acordo com o referido documento, os Secretariados teriam trabalhado sob a égide do

219 EXCOPs (2010). *Document UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8*, p. 2, parágrafo 7. Disponível em: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

220 EXCOPs (2010). *Document UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/2*. Disponível em: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

princípio do *think synergies first*, isto é, a exploração das oportunidades de sinergias deveria preceder a implementação unilateral de atividades atinentes a cada Secretariado. Tratava-se, no fundo, de uma admissão velada de que tudo que não fosse passível de abordagem conjunta terminaria relegado a uma escala de prioridades secundárias. Além do mais, o grupo teria focado sua atenção sobre o apoio às atividades de implementação nacional e regional das convenções, bem como sobre a necessidade de prestar às partes um serviço coordenado e eficiente. Curiosamente, não havia menção alguma sobre o acesso e a disponibilidade de meios para levar a cabo tais atividade. Em verdade, as ações arroladas no referido documento revelaram-se um tanto superficiais e decepcionantes, limitando-se, quando muito, a especular sobre medidas e iniciativas projetadas para o futuro. Dentre as atividades planejadas, constava, para indignação geral, o estabelecimento de um mecanismo de intercâmbio de informações comum (*joint clearing house mechanism*) a um custo adicional de aproximadamente 360 mil dólares.

No grupo de contato sobre o tema, a discussão acabou dominada pela questão dos aspectos internos da implementação de sinergias. Para a UE e aliados, tratava-se de assegurar a ocorrência de coordenação em nível nacional e regional, sob o argumento de que as estratégias de aplicação das convenções não poderiam prescindir de sua integração nas políticas nacionais de desenvolvimento. Nessa ordem de ideias, tais países advogaram pela necessidade de instauração de processos e mecanismos nacionais de coordenação entre os pontos focais e as autoridades governamentais afins, com vistas à promoção de coerência e à otimização dos escassos recursos existentes. Ao fazê-lo, sofreram contundente oposição da China, para quem a promoção de sinergias internas era tema de competência exclusiva de cada país, devendo resultar de decisões soberanas tomadas com base nas realidades locais.

O Brasil, por sua vez, foi vocal na defesa da necessidade de recursos, capacitação e transferência de tecnologia para apoiar a

realização dessas atividades conjuntas, já que elas não poderiam representar custos e responsabilidades adicionais para países em desenvolvimento. Apontados como importantes agentes irradiadores de atividades ao abrigo das Convenções, os centros regionais vieram ao encontro da posição brasileira e expressaram preocupação com fato de terem de atender as demandas de sinergias sem acesso aos meios de implementação correspondentes. Adicionalmente, o Brasil repisou o argumento de que a incorporação de atividades comuns nos programas de trabalho das três convenções não poderia efetuar-se em prejuízo da realização das atividades exclusivas de cada convenção. Para arrematar, o país defendeu, juntamente com Argentina, China e Índia, a inclusão de referência ao princípio das responsabilidades comuns, porém, diferenciadas no segmento operacional relativo às atividades conjuntas, enfrentando, naturalmente, a tenaz resistência dos países desenvolvidos.

Como resultado, aprovou-se texto que se limitou a tomar nota das informações contidas no documento do Secretariado apenas como primeiro passo para o desenvolvimento de atividades conjuntas. A linguagem sobre fortalecimento de processos e mecanismos internos de coordenação foi devidamente atenuada em relação à proposta inicial. Acordou-se que os Secretariados preparariam, segundo a disponibilidade de recursos, a proposta de atividades conjuntas a serem incluídas nos respectivos programas de trabalho do biênio 2012-2013. O plano de trabalho para desenvolver o mecanismo de intercâmbio de informações conjunto foi adotado apenas em caráter preliminar, desde que seu custeamento ficasse condicionado à alocação de doações voluntárias oriundas de países desenvolvidos. Quanto ao princípio das responsabilidades comuns, porém, diferenciadas, os europeus tiveram que aceitar sua incorporação no preâmbulo da *omnibus-decision*, juntamente com os tradicionais parágrafos pelos quais o Brasil buscava resguardar a autonomia jurídica e as especificidades de escopo de cada Convenção.

Com relação ao item sobre os mecanismos de revisão e de seguimento, recorde-se que as recomendações adotadas pelas decisões de sinergias foram no sentido de remeter para as ExCOPs a incumbência de determinar as modalidades e o cronograma de revisão. No documento de trabalho sobre o assunto, os Secretariados propuseram que o seguimento fosse conduzido pelas unidades de avaliação da FAO e do PNUMA, “benefiting from their respective specific mandates for institutional independence, relevant experiences and existing infrastructures”²²¹. O objetivo da revisão seria o de avaliar até que ponto o processo de sinergias entre os instrumentos de segurança química contribuíram para o aumento da coordenação e cooperação em níveis nacional, regional e internacional. A revisão poderia conter recomendações às partes, aos Secretariados, ao PNUMA, à FAO e a outras instituições e atores interessados. Segundo o cronograma sugerido pelos Secretariados, os termos de referência seriam submetidos ao crivo das Conferências das Partes de 2011, de modo a tornar possível que o relatório final fosse concluído até março de 2013, isto é, com tempo suficiente para ser considerado pelas reuniões das Conferências das Partes programadas para aquele mesmo ano. De positivo, o documento preparado pelos Secretariados teve o mérito de recordar e sugerir, como possíveis elementos para elaboração dos termos de referências, importantes objetivos identificados já na primeira reunião do AHJWG:

The review will examine how actions taken have contributed to the achievement of the key overarching objectives of the synergies decisions, as reflected in their preambular recitals, namely: (a) Have the processes for enhancing cooperation and coordination taken into account global concerns and responded to the specific needs of developing countries and countries with economies in transition? (b) *Have actions taken to enhance coordination and cooperation helped to*

221 EXCOPs (2010). *Document UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/7*, parágrafo 4. Disponível em: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

*strengthen the implementation of the three conventions at the national, regional and global levels, helped to promote coherent policy guidance and enhanced efficiency in the provision of support to Parties with a view to reducing their administrative burden and maximizing the effective and efficient use of resources at all levels? (c) Have the enhanced coordination and cooperation among the three conventions contributed to the achievement of their ultimate common objectives: the protection of human health and the environment for the promotion of sustainable development?*²²²

As negociações sobre os arranjos de revisão revelaram-se difíceis e acaloradas. Refletiu-se sobre o objetivo e o escopo do estudo de revisão, sobre a responsabilidade de sua elaboração, bem como sobre seus termos de referências, sobre a participação das partes e sobre o seu cronograma de conclusão. Apesar das resistências iniciais da UE, a maioria das delegações acabou concordando que o objetivo e o escopo do exercício deveriam estar limitados aos aspectos globais do processo de sinergias, sem abranger o desempenho das partes no tocante à implementação interna. Ainda no que respeita ao escopo, China e Brasil, com apoio de outros países em desenvolvimento, lograram excluir do projeto de decisão a proposta europeia de estender a revisão de sinergias à SAICM e às negociações do futuro instrumento sobre mercúrio. Para alcançar tais objetivos, discutiu-se a possibilidade de analisar, por meio de relatórios, o seguimento não só das recomendações contidas nas decisões de sinergias, mas também os resultados emanados das ExCOPs.

Em relação à responsabilidade de elaboração dos relatórios, houve resistência à ideia de um exercício de revisão conduzido exclusivamente pelas unidades de avaliação do PNUMA e da FAO. Várias delegações defenderam mecanismo transparente e flexível, com ampla participação das partes. Não tendo ratificado qualquer das

222 Ibidem, p. 2, parágrafo 8, grifo nosso.

Convenções, os EUA intervieram no sentido de abrir o mecanismo à participação de observadores em geral, sociedade civil inclusive. A China exigiu que o relatório de avaliação produzido pela FAO e o PNUMA fosse complementado, ou informado, por um segundo documento, elaborado pelo conjunto dos três Secretariados, com base em compilação de comentários e contribuições das partes. Concluiu-se que os Secretariados recolheriam, por intermédio de questionário, a visão das partes e de outros relevantes atores com vistas à elaboração de insumo para o relatório final das unidades de avaliação do PNUMA e da FAO.

Quanto à questão do cronograma, a UE e aliados pretendiam que os termos de referências do relatório fossem adotados já naquela reunião de Bali. Queriam aproveitar a vantagem de estarem mais articulados para impor, em uma negociação moldada pela pressão do tempo, a visão do que entendiam ser um mecanismo de revisão adequado, voltado para aspectos de cumprimento. Para o Brasil e outros países em desenvolvimento, entretanto, interessava manter enfoque de maior cautela, sendo preferível debater, em Bali, apenas os elementos dos termos de referência, deixando sua negociação e adoção final para a próxima rodada de Conferências das Partes ordinárias, programadas para 2011. É que a questão das modalidades de revisão se revestia de especial importância para tais países, porque representava uma importante ferramenta de monitoramento e contenção das ações patrocinadas pelo DE/PNUMA e aliados. Na hipótese de confirmação dos riscos imputados ao processo de sinergias, o mecanismo de revisão ofereceria oportunidade de denunciar as falhas e as lacunas observadas, seja para fins de ajustes, seja pela necessidade de frear o ímpeto reformista dos defensores do projeto. Não foi por outra razão, por exemplo, que o Brasil bloqueou a proposta europeia de inserir, no segmento sobre revisão do projeto de decisão, um dispositivo pelo qual novas ExCOPs seriam convocadas automaticamente após cada final de rodada de reuniões Conferências das Partes ordinárias.

Como previsto, o tema da gerência conjunta foi o item de maior controvérsia das ExCOPs. Estudo de consultor independente contratado pelo DE/PNUMA explorou custos e viabilidade correspondentes a duas modalidades de arranjos gerenciais conjuntos, ambas com implicações financeiras para as partes²²³. A primeira delas, embora consistisse na mera formalização do grupo de coordenação conjunta recém-criado em bases interinas, representava acréscimo financeiro adicional de aproximadamente 46 mil dólares anuais, em razão da elevação de D-1 para D-2 dos cargos de secretários-executivos das três convenções. De acordo com o consultor, a medida se justificaria pelo acúmulo de funções e o aumento no nível de responsabilidades dos secretários-executivos, cujos mandatos precisariam ser redefinidos por novas regras de procedimentos. Nesse caso, a noção de coordenação pressuporia manter quase intactas as estruturas de Secretariado vigentes em cada convenção. A função de coordenação conjunta tampouco se estenderia ao gerenciamento pleno e individualizado das Convenções, restringindo-se apenas às áreas de sobreposição, o que poderia, no entendimento do consultor, encerrar alguns desafios:

The rules and procedures could be prepared jointly by the Executive Secretaries, under the authority of the Executive Director of UNEP and the Director-General of FAO, for consideration by the conferences of the Parties at their next ordinary meetings. One of the principal challenges that would face the Executive Secretaries in functioning effectively as members of the Joint Coordinating Group could be to subordinate their natural interests in advancing the goals of their respective conventions, which could come at the expense of the wider objective of strategic and holistic implementation of all three conventions. This could be particularly difficult when resources needed to implement the conventions are limited. In light of the above, the Parties might consider it prudent to introduce within

223 EXCOPs (2010). *Document UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/3*. Disponível em: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

the rules and procedures of the Joint Coordinating Group a requirement that the Executive Secretaries refer matters on which they are unable to agree to the Executive Director of UNEP (or the Director-General of FAO for matters relating to the FAO part of the Rotterdam Convention) for guidance and, if necessary, a binding decision. The above aspect of joint coordination should be assessed against the goal of enhancing cooperation and coordination, i.e., to enhance the effectiveness of the conventions and to remedy the shortcomings of the fragmented approach that has to date characterized chemicals and waste management²²⁴.

A outra opção aventada seria a criação, ao custo anual de aproximadamente 267 mil dólares, do cargo do *Joint Head* para as três convenções, que sempre esteve na agenda de prioridades dos promotores das sinergias. Na avaliação do consultor, o *Joint Head* disporia de total liberdade para abordar os aspectos gerenciais das três convenções, livre das amarras representadas pelos interesses específicos de cada instrumento, de maneira a atingir equilíbrio entre as metas coletivas e individuais e os interesses das três convenções. Ao examinar as possíveis vantagens e desvantagens desta segunda opção, ele destacou quatro relevantes elementos contra os quais poderia ser auferida a conveniência de criação do posto de diretor-conjunto, quais sejam: (a) se o mesmo teria capacidade de diminuir o nível de burocracia em termos do processo decisório e da coordenação entre os três secretariados com vistas a otimizar o tempo disponível para reforçar a implementação das convenções a nível nacional; (b) se representaria o caminho mais eficaz e eficiente para reforçar a cooperação e a coordenação entre os Secretariados por meio da instauração de uma boa coordenação e de um processo decisório que levasse em conta as recomendações emanadas das instâncias gerenciais inferiores de cada convenção; (c) se ele teria as condições de

224 Ibidem, p. 7, parágrafos 27-30.

dar a mesma atenção e prioridade a cada uma das convenções; (d) se estaria mais apto, em comparação ao Grupo de Coordenação Conjunto (com os pesos e contrapesos que lhe são inerentes), para assegurar que as contribuições voluntárias destinadas a uma só convenção fossem empregadas em atividades conjuntas transversais às demais.

Nos debates sobre o item de funções gerenciais conjuntas, os seguintes argumentos embasaram a posição dos países que defenderam a alternativa do diretor-conjunto (UE, Suíça, Chile, Quênia, Sudão, Jordânia e países escandinavos): i) maior visibilidade para as Convenções; ii) mobilização mais eficiente de recursos financeiros; iii) oportunidade de experimentar o formato de gerenciamento unificado, uma vez que já fora possível vislumbrar como funcionaria uma espécie de colegiado de secretários-executivos. Por outro lado, Argentina, Catar, China, Cuba, Índia, Kuwait e Venezuela manifestaram preferência por opção do Grupo de Coordenação Conjunta, com base nos seguintes elementos: i) preocupação com a autonomia das Convenções; ii) dificuldade para o diretor-conjunto conciliar mandatos, demandas e prioridades substancialmente diferentes e iii) necessidade de conferir um prazo maior para que um mecanismo de coordenação colegiada entre os atuais secretários-executivos pudesse produzir resultados. Houve, ainda, intervenções no sentido de se conceberem e explorarem outras opções, com indicações de que a insuficiência de informações desaconselhava uma tomada de decisão naquele momento. Inusitadamente, o DE/PNUMA, em suas palavras de abertura, decidira explicitar sua preferência sobre o tema:

Offering his views on the choices facing the Parties, he [Executive Director Achim Steiner] said that since the synergies process revolved around combining efforts at country level, where the various conventions could be brought to bear on institutions and national capacities, there was a need to seek the synergistic deployment of limited resources. It might therefore be better, he suggested, to establish joint management through a joint head of the conventions

as the best means to knit the various threads together. He committed himself and UNEP to implementing the Parties' decision, whatever it was, and to achieving their goals in respect of cost-neutrality. He suggested, however, that the Parties should allow the secretariats flexibility in how they deployed the resources allocated to them, and he called for increased financial support to enable the implementation of operations on the ground, saying that the dovetailing of mandates and resources was crucial to prevent the erosion of international environmental governance instruments. The synergies process was not about saving money, he suggested, but about achieving a better result; indeed, as the experience of UNEP had shown, success in the effort to achieve synergies could be expected to inspire greater financial support from the Parties²²⁵.

Causou surpresa a decisão do DE/PNUMA de afastar-se da posição de imparcialidade que ele deferia guardar, engajando-se aberta e pessoalmente, a partir daquele momento, na tarefa de convencer as partes sobre a necessidade de aprofundar o processo de sinergias mediante a introdução do *Joint Head*. Em encontro mantido com a delegação brasileira à margem das ExCOPs, Achim Steiner afirmou saber das ressalvas do Brasil e mostrou-se interessado em conhecer suas preocupações em relação ao processo. Ao fazê-lo, aludiu à conversa que mantivera com o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, pela qual solicitara que o Brasil exercesse *custodian role* em relação ao PNUMA no âmbito do debate sobre governança ambiental internacional²²⁶. Em resposta, a delegação esclareceu que, em princípio, o Brasil nada tinha contra a iniciativa de aumentar a cooperação e coordenação entre as convenções de segurança química, não havendo tampouco uma posição fechada a respeito das alternativas de gerenciamento conjunto sobre a mesa. Não obstante,

225 EXCOPs (2010). *Document UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8*, parágrafo 8. Disponível em: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

226 MRE. Despacho Telegráfico nº 9/10 para Brasemb Nairóbi.

preocupava ao país o ímpeto demasiadamente acelerado que a UE e os aliados buscavam imprimir ao processo, o que poderia implicar desvirtuamento do sentido original do projeto. Nessas condições, realçou o sentimento geral de frustração na região latino-americana e caribenha ao deparar-se com propostas de aumento de custos e de burocracia, em contraste com uma notória escassez de resultados, talvez por ser ainda muito cedo para auferir avanços, já que a adoção das recomendações pelas Conferências das Partes não lograra completar nem um ano. Ainda que admitindo possíveis equívocos, o DE/PNUMA discordou quanto à necessidade de amadurecimento adicional do processo, que já se vinha arrastando há anos. Renovou o apelo para que o Brasil apoiasse a criação do *Joint Head*, que julgava ser essencial para o futuro de projeto, prometendo empenho em evitar o incremento dos custos de transição.

No debate aberto sobre as opções de gerenciamento conjunto, o Brasil reiterou não ter posição fechada a respeito, mas que, independentemente da fórmula a ser adotada, a solução deveria respeitar os seguintes princípios e ponderações: i) autonomia jurídica de cada instrumento; ii) respeito à diversidade e aos respectivos escopos de aplicação; iii) racionalização de custos administrativos em benefício de atividades implementadas no terreno; iv) cooperação baseada no atendimento às necessidades específicas dos países em desenvolvimento; e v) condicionamento de avanços no processo à apresentação de resultados e benefícios concretos para as partes. Para o Brasil, que já havia sido identificado como um dos países mais resistentes ao projeto de sinergias, já por ocasião da adoção das recomendações do AHJWG, interessava fazer ver aos demais países em desenvolvimento, sem radicalismos, os problemas e riscos inerentes ao processo, sobretudo no tocante à possível marginalização da Convenção de Basileia. Nessa perspectiva, cumpria destacar a contradição relacionada ao fato de que, apesar de idealizado sob o pretexto de reduzir encargos administrativos e de racionalizar recursos

em benefício de atividades no terreno, o projeto de sinergias nascia sob o signo da geração de despesas administrativas e de camadas burocráticas adicionais.

Ante as críticas generalizadas contra o possível aumento de custos, sem qualquer contrapartida em termos de benefícios diretos para atividades-fim, a UE promoveu recuo tático e procurou realçar, em seu projeto de decisão, a contratação de diretor-conjunto provisório mediante financiamento voluntário, pelo menos até que PNUMA e os secretariados pudessem viabilizar proposta “cost neutral in real terms with respect to the adopted operating budgets of the three Conventions for 2010-2011”. Em termos práticos, tal concessão significou protelar por mais três anos a decisão final sobre o cargo de diretor-conjunto, cuja existência temporária, entretantes, passava a depender da boa vontade dos países desenvolvidos. Por outro lado, a manobra europeia possibilitou aos promotores da iniciativa de sinergias incidir sobre o equilíbrio de forças e destravar o impasse que ameaçava o processo.

Removido um dos principais obstáculos à instauração do *Joint Head*, o debate final sobre o item de gerenciamento conjunto voltou-se para a questão dos ingredientes de controle e de contenção que países como Brasil, Argentina, China e Índia julgavam ser essenciais introduzir no segmento da decisão que versava sobre o novo cargo. Ao final, já com os prazos esgotados e as negociações sobre os demais itens, encerradas, as divergências confluíram sobre um único ponto relacionado às prerrogativas do diretor-conjunto, qual seja: a de que sua efetivação tomaria em conta sua capacidade de assegurar a provisão de recursos novos, adicionais e adequados para as Convenções. O impasse somente foi contornado após a UE aceitar linguagem alternativa proposta pela delegação brasileira, pela qual o diretor-conjunto teria sua permanência confirmada em função de sua efetividade em “providing equal commitment to the implementation of all three conventions,

including in advocacy for the mobilization of substantially increased funding from all sources for national implementation”²²⁷.

Em termos eminentemente objetivos, pode-se considerar que o maior êxito das ExCOPs se circunscreveu ao campo logístico/organizacional. Afinal, foi possível realizar simultaneamente, em um mesmo espaço físico, pela primeira vez na história das relações internacionais, reuniões de três Conferências das Partes correspondentes a três convenções distintas, sem grandes percalços nem desrespeito ao princípio da autonomia jurídica dos instrumentos. Há que se considerar, no entanto, que, se o evento chegou a bom termo, foi devido, sobretudo, a um acordo tácito pela qual as partes aceitaram as condições de exceção dentro das quais se desenvolveram as negociações. Ao mesmo tempo, as delegações aquiesceram em seguir o roteiro planejado, bem como em não reabrir, em sessão plenária, nenhum dos temas tratados em grupo de contato e aprovados no GT conjunto. Não há garantias de que esse pano de fundo se repita tão facilmente na eventualidade de futuras edições de ExCOPs, especialmente quando for o caso de deliberar sobre assuntos de natureza substantiva.

Do ponto de vista dos promotores do projeto de sinergias, os resultados alcançados tampouco deixaram de ser positivos. Além de representarem oportunidade de avaliar os arranjos administrativos interinos montados em seguimento às decisões de sinergias, o evento serviu para avançar na ideia de ter um comando unificado sobre os Secretariados das convenções. Foi surpreendente, no entanto, que os primeiros passos em relação a uma possível fusão de Secretariados tenham-se feito acompanhar de propostas de incremento de custos e de camadas burocrática adicionais. Ainda que não se tenha logrado impedir o aumento de estrutura administrativa dos Secretariados, o Brasil teve ao menos importante papel, juntamente com outros

227 EXCOPs (2010). *Decisions BC.Ex-1/1, SC.Ex/1/1 e RC.Ex-1/1*, Parte II, parágrafo 7(c). Disponíveis em: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

atores-chave, no esforço de evitar a transferência de ônus financeiro adicional aos países em desenvolvimento. Adicionalmente, a atuação do país foi central para a aceitação da premissa de que o projeto de sinergias deveria estar subordinado ao objetivo de implementação integral e equilibrada das três Convenções.

Por fim, caberia registrar que o PNUMA despontou como o grande beneficiário dos resultados emanados das reuniões de Bali. Ainda que não tenha logrado concretizar a ideia inicial de capitalizar a presença de autoridades ministeriais no momento da adoção da decisão-ônibus, os promotores das sinergias souberam instrumentalizar com maestria a realização das ExCOPs, batendo-se pela inserção de referências laudatórias em vários dos eventos e documentos da 11ª sessão especial do CA/GMEF, inclusive sua declaração ministerial. Na Declaração de Nusa Dua, a menção às ExCOPs serve de embasamento ao parágrafo pelo qual os Ministros de Meio Ambiente reconhecem a importância de estender a experiência de sinergias ao universo dos acordos multilaterais sobre biodiversidade. Como bem atesta o sumário executivo da 11ª Sessão Especial do CA/PNUMA, mais do que uma reunião destinada a rever a implementação das decisões de sinergias, as ExCOPs representaram oportunidade ímpar para a elevação do perfil do PNUMA no debate sobre reformas na arquitetura institucional sobre o meio ambiente:

The simultaneous extraordinary meetings of the conferences of the parties to the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions, held prior to the special session, were considered to constitute a crucial milestone in the international environmental governance reform process. (...) It was said that the synergies process for the chemicals and wastes conventions provided an important example of incremental reforms and that the lessons learned should be used swiftly for other conventions, in particular for those related to biodiversity. The Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity could use the occasion of its tenth meeting to initiate a synergies process for those conventions. (...).

*It was suggested that broader reform of the international environmental governance system could include the establishment of a specialized agency, a world environment organization, or the integration of UNEP, GEF and all multilateral environmental agreements into an umbrella organization. It was also said that UNEP, as the leading authority on the environment within the United Nations system, should be strengthened and its central role in the system maintained*²²⁸.

2.5. Nova rodada de Conferências das Partes e próximos passos

A COP-5 da Convenção de Estocolmo, realizada em abril de 2011, em Genebra, marcou o início de nova etapa no processo de sinergias entre os três principais instrumentos multilaterais de segurança química. Como esperado, o item sobre a coordenação e a cooperação entre as três convenções monopolizou boa parte da atenção e da energia das delegações presentes ao evento. Os documentos de trabalho preparados pelo secretariado cobriam e espelhavam cada um dos itens de agenda identificados nas ExCOPs, apontando para a tendência de negociação de uma nova *omnibus-decision*. Além dos termos de referência dos relatórios de revisão, as discussões foram dominadas pelas questões da conveniência de realização de novas ExCOPs e sobre a inclusão de atividades conjuntas nos programas de trabalho das três convenções para o biênio 2012-2013. A COP-5 de Estocolmo significou, igualmente, a oportunidade para a apresentação do norte-americano Jim Willis como recém-empossado *Joint Head* interino para as três Convenções, depois de concluído um demasiadamente longo processo de recrutamento²²⁹. Uma vez mais, coube ao DE/PNUMA dar a tônica

228 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 11th Special Session (2010). *Working Document UNEP/GCSS.XI/11*, Anexo IV, parágrafos 15, 20, 21 e 22, grifo nosso. Disponível em: <www.unep.org/GC/GCSS-XI/>. Acesso em: 30 jul. 2012.

229 Jim Willis é egresso da agência ambiental dos EUA (EPA), onde ocupava, até março de 2011, o cargo de diretor da Divisão de Controle sobre Químicos. Tem um longo histórico de envolvimento com atividades e negociações globais sobre segurança química. Foi chefe do Setor de Químicos do PNUMA, além de já ter ocupado a posição de secretário-executivo das Convenções de Estocolmo e Roterdã.

do que era esperado da reunião em termos de seguimento do projeto de sinergias:

On behalf of the Executive Director, Mr. Kante welcomed the Executive Secretary to his post, wishing him well in the challenging task before him. Looking ahead to landmark events in the environment arena over the coming year, he expressed the hope that it would be possible to capitalize even more on the opportunities provided by agreements such as the Stockholm Convention in creating a greener path to economic and social prosperity. (...) He pointed out that the current meeting was the first since the simultaneous extraordinary meetings of the conferences of the parties, held in Bali, Indonesia, in 2010, at which a groundbreaking framework for the achievement of enhanced coordination and cooperation, unique in the world of multilateral environmental agreements, had been adopted. He called upon the parties to ensure that the steps taken in Bali were followed by a firm and continued commitment to the synergies process and its implementation, as only thus could the identified objectives be achieved and a successful precedent set for other instruments to follow. He recalled that, at the fourth meeting of the Conference of the Parties, a consultative process for financing options for chemicals and wastes had been launched. (...). It was hoped that discussions at the current meeting, combined with the outcomes of the synergies and consultative processes, would open a new horizon in the history of environmental governance, something that was particularly important in the face of scarce financial resources and the fragmented and fractured nature of the multilateral environmental agreement landscape²³⁰.

Em suas primeiras palavras na qualidade de Secretário-Executivo conjunto, Jim Willis comprometeu-se a trabalhar com as partes na tarefa de promover reestruturação dos Secretariados, além de ter

230 STOCKHOLM CONVENTION. COP-5 (2011). *Working Document UNEP/POPS/COP.5/36*, parágrafo 5. Disponível em: www.pops.int. Acesso em 12 set. 2012.

prometido respeitar a autonomia jurídica de cada Convenção²³¹. Em gesto que poderia ser interpretado como aceno aos interesses dos países em desenvolvimento, acrescentou esperar que o GEF e outras entidades pudessem apoiar o objetivo de estabelecer um mecanismo financeiro que proporcione recursos financeiros em nível adequado e sustentável para a implementação da Convenção. Nesse particular, o novo secretário-executivo também destacou, como possível elemento catalisador de progressos no *cluster* de químicos e resíduos, o processo consultivo sobre opções de financiamento conduzido pelo PNUMA.

Ainda que todos tenham saudado como positiva a nomeação de Jim Willis para o novo cargo, não foram poucas as delegações que expressaram insatisfação e contrariedade com o fato de o processo seletivo do PNUMA ter tardado tanto tempo para ser ultimado. A UE e a Suíça aproveitaram para defender a ideia de que, como forma de compensar o inesperado atraso, as partes deveriam conferir ao novo secretário-executivo mandato e autonomia para testar formulas administrativas inovadoras nos Secretariados. Já o Brasil, depois de secundar os votos de êxito a Jim Willis, frisou que a demora em seu recrutamento não deveria servir de pretexto para confiar-lhe mandato amplo e irrestrito na tarefa de reestruturação dos Secretariados. Ressaltou que um dos principais desafios atinentes ao novo cargo seria o de provar às partes a viabilidade e capacidade de promover uma implementação equilibrada das três convenções, aspecto para o qual o país atribuía prioridade e para o qual estaria, portanto, especialmente atento nos próximos anos. Aproveitou-se a ocasião para reiterar, diante do recém-empossado *Joint Head*, os princípios pelos quais o Brasil pauta sua atuação na questão das sinergias entre as Convenções: i) respeito à autonomia político-jurídica de cada instrumento; ii) reconhecimento de suas respectivas especificidades e diversidade; iii) racionalização de custos administrativos em benefício de atividades implementadas no

231 Ibidem, parágrafo 4.

terreno; iv) prioridade no atendimento às necessidades específicas do mundo em desenvolvimento e v) condicionamento de novos avanços no processo à geração de resultados e benefícios concretos para as partes.

No grupo de contato estabelecido para negociar a decisão sobre sinergias, o item sobre as atividades conjuntas e transversais envolveu discussões sobre cada atividade proposta pelos Secretariados, bem como sobre a fonte dos recursos necessários para custeá-las. Apesar de reconhecer que as sinergias poderiam impactar positivamente sobre as atividades no terreno, houve quem ponderasse, entre os países em desenvolvimento, que tais atividades deveriam conduzir à mobilização de recursos novos, adicionais e previsíveis para a implementação das convenções, não devendo comprometer recursos do orçamento regular. Ao final, depois de considerável insistência, a delegação brasileira logrou a incorporação de dois parágrafos centrais para atender duas de suas preocupações básicas com relação à questão de atividades conjuntas, quais sejam: os eventuais encargos adicionais para países em desenvolvimento e a manutenção da integralidade de cada instrumento. No primeiro caso, um parágrafo operativo reconheceu que as atividades conjuntas devem ter por objetivo fortalecer a implementação das três convenções, “with no additional overall burden for parties, particularly developing countries and countries with economies in transition”²³². Quanto à segunda preocupação, incluiu-se parágrafo assegurando que tais atividades should not detract resources from activities otherwise necessary to implement the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions”²³³.

Outro ponto que mereceu especial atenção das delegações presentes à COP-5 de Estocolmo foi a realização de uma segunda edição das ExCOPs, que recebeu, evidentemente, tratamento prioritário de parte da UE, a quem interessa contar com processo de decisório

232 STOCKHOLM CONVENTION. COP-5 (2011). *Decision SC-5/27*, parágrafo operativo 5.

233 *Ibidem*, parágrafo operativo 11.

expedito. A proposta inicial de realização de uma nova reunião simultânea e extraordinária das três Conferências das Partes em 2011, contida em documento de trabalho preparado pelo Secretariado, foi objetada, de imediato, por Brasil, África do Sul, Canadá e China, sob o argumento do prejuízo que traria a delegações pequenas e das possíveis implicações à autonomia jurídica dos tratados. Suíça e UE tabularam contraproposta para a realização de uma ExCOP apenas em 2013, imediatamente após o fim da rodada de Conferências das Partes ordinárias previstas para aquele ano, a fim de tratar, com exclusividade, de assuntos afetos às sinergias. Argumentaram, para tanto, que seria uma maneira de assegurar às partes a oportunidade de tomar decisões ágeis e informadas logo depois de concluído o processo de revisão das sinergias.

A esse respeito, Brasil, Argentina e China atuaram, mais uma vez, em estreita coordenação, manifestando reservas quanto à prematuridade de reeditar processo decisório dessa natureza, especialmente antes da revisão sobre os arranjos interinos. Como solução de compromisso, concederam na realização da ExCOPs em 2013, mas propuseram linguagem que deixa margem à possibilidade de suspender o evento na hipótese de não haver apresentação dos relatórios da revisão, ou no caso de número expressivo de países vier a posicionar-se contra sua realização. A coordenação entre os três países foi crucial, também, para impedir que figurasse, na agenda, uma menção explícita à possibilidade de deliberação sobre um dispositivo de convocação automática de ExCOPs ao final de cada rodada de reuniões ordinárias. Ainda no tocante à definição da agenda da reunião de 2013, a delegação chinesa objetou item sobre mecanismos de cumprimento, ao passo que o Brasil logrou incluir, depois de tenaz insistência, discussão a respeito das opções de financiamento para químicos e resíduos. A possibilidade de realizar nova ExCOP em 2013 foi então aprovada, no âmbito das funções gerenciais conjuntas, com o estabelecimento dos seguintes pontos de agenda: a) projetos de decisão sobre a revisão dos arranjos

interinos; b) proposta de reorganização dos Secretariados; c) projetos de decisão sobre atividades conjuntas para 2014-2015; d) orçamento relativo a atividades conjuntas do referido período e e) resultado do processo consultivo do PNUMA sobre opções de financiamento.

No tocante à negociação sobre os termos de referência para os relatórios da revisão, a delegação brasileira presente à COP-5 de Estocolmo preocupou-se em propor linguagem que previsse a participação das partes na elaboração do relatório de avaliação a ser preparado pelo PNUMA e pela FAO²³⁴. Por sua vez, representantes daquele Programa apressaram-se em garantir que não havia intenção de avaliar o desempenho das partes na implementação dos instrumentos, mas apenas compilar eventuais ganhos em eficiência decorrentes de sinergias (entre pontos focais, por exemplo). Adicionalmente, o Brasil também exigiu que figurasse, entre os indicadores de avaliação das atividades conjuntas, a necessidade de mensurar a satisfação das partes e dos centros regionais. Como resultado, a COP aprovou uma versão ligeiramente revisada dos termos de referência ao relatório do PNUMA, na qual se reservou espaço ampliado à participação e à influência das partes.

Quanto ao relatório de avaliação dos Secretariados, não houve maiores mudanças em relação aos termos de referência propostos, que preveem elaboração de questionário pelo qual se colherá comentários das partes sobre como, e até que ponto, os arranjos adotados em seguimento às decisões de sinergias contribuíram para consecução dos chamados “seis objetivos”: i) fortalecimento da implementação das três convenções no âmbito nacional, regional e global; ii) promoção de orientação política coerente; iii) redução dos encargos administrativos; iv) maximização do uso efetivo e eficiente dos recursos; v) tomada em conta da preocupações globais e das necessidades específicas dos

234 STOCKHOLM CONVENTION. COP-5 (2011). *Decision SC-5/27, Anexo V*. Em termos concretos, isto significou a incorporação da seguinte frase, no parágrafo 18 dos termos de referência do relatório de avaliação conjunta do PNUMA e da FAO: *The review will seek inputs from parties, the secretariats of the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions, as well as other stakeholders.*

países em desenvolvimento e vi) proteção da saúde humana e do meio ambiente com vistas ao desenvolvimento sustentável. Ainda que os dois relatórios sejam independentes, as partes determinaram que os Secretariados e as unidades de avaliação do PNUMA e da FAO manteriam cooperação e intercâmbio de informações sobre as metodologias empregadas, a fim de ganhar eficiência e evitar a duplicação de esforços.

De modo geral, pode-se afirmar que, para os promotores do projeto de sinergias, a COP-5 de Estocolmo representou oportunidade adicional para acelerar e aprofundar as ações em favor da fusão de Secretariados. Ainda que a decisão final tenha lamentado que o estabelecimento do secretário-executivo conjunto não tivesse sido criado com a urgência requerida pelas ExCOPs, conferiu-se autorização para que ele determinasse a reestruturação dos secretariados com bastante flexibilidade, desde que respeitado o teto estabelecido no programa orçamentário para o biênio 2012-2013. No que se refere aos serviços administrativos, a decisão encampou proposta pela qual o secretário-executivo comandaria, interinamente, uma estrutura conformada por uma unidade administrativa conjunta e três unidades técnicas de apoio operacional a cada convenção. Aprovou, igualmente, para incorporação nos respectivos programas de trabalho, uma relação de dezessete atividades conjuntas transversais às três convenções, parte das quais voltadas exclusivamente para tratamento dos POPs. Os custos da realização de tais atividades deverão ser compartilhados, em partes ligeiramente desiguais, entre os fundos regulares e voluntários das três convenções. O processo de revisão dos arranjos adotados em decorrência das decisões de sinergias teve seus termos de referência aprovados, devendo ter seus resultados divulgados até 90 dias antes da primeira Conferência das Partes a ser realizada em 2013. As partes deverão confirmar, naquele mesmo ano, se mantém a decisão de convocar nova ExCOP ao final da rodada de reuniões programada para 2013.

O fato é que, sem ter de recorrer ao estabelecimento de um novo GT conjunto para discutir e negociar a decisão a ser adotada pelos dois outros instrumentos, o principal órgão decisório da Convenção de Estocolmo retomou sua condição de liderança no processo, determinando diretrizes e atividades que, na prática, acabariam impostas às duas outras. Aceitou-se a organização interna dos Secretariados proposta pelo novo secretário-executivo conjunto, conferindo-lhe autorização para seguir com experiências de reestruturação funcional e administrativa dentro dos limites orçamentários previstos em programa de trabalho. Ainda que não tenha sido possível consolidar, de vez, a modalidade de processo decisório “*fast-track*”, representado pelo dispositivo de convocação automática das ExCOPs, a UE e seus aliados obtiveram importante conquistas em matéria de planejamento de atividades conjuntas.

Como esperado, as reuniões da COP-5 de Roterdã e da COP-10 de Basileia – realizadas, respectivamente, nos meses de junho e de outubro do mesmo ano –, não constituíram óbices para aprovação da decisão negociada na Convenção de Estocolmo. As diretrizes e atividades definidas na COP-5 daquela Convenção não foram discutidas nem sofreram questionamentos de parte dos órgãos decisórios das duas outras, como se fosse totalmente natural comprometer, em determinado foro ambiental, os recursos orçamentários pertencentes a outros, igualmente autônomos e independentes do ponto de vista político e jurídico. A esse respeito, não deixa de ser irônico e simbolicamente significativo o fato de que, intencionalmente ou não, a Convenção de Estocolmo assumiu, novamente, sua condição de palco central no qual são negociadas decisões atinentes ao futuro do processo de sinergias. Desde seus primórdios, a Convenção de Estocolmo acabou revelando-se como uma espécie de incubadora e força-motriz do projeto de sinergias, produzindo documentação, propondo iniciativas, determinando o curso de ação e gerando pressão sobre as demais convenções. A exceção a tal protagonismo ficou por conta da COP-9

de Basileia, momento em que se deliberou, pela primeira vez, sobre as recomendações do AHJWG, quando o Brasil teve a oportunidade de apresentar seus reparos e preocupações a respeito do processo.

A designação do *Joint Head* às vésperas da reunião não deixou de ser um ato carregado de simbolismo. Não bastasse a escolha ter recaído sobre o nome de um antigo colaborador do PNUMA, sem vínculos e experiência com os temas de Basileia, mas que ocupou a posição de secretário-executivo das Convenções de Roterdã e de Estocolmo, o pano de fundo contra o qual ocorreu a apresentação de Jim Willis às partes denota que os promotores das sinergias parecem ter encontrado no fator tempo importante aliado para fazer avançar estrategicamente seus objetivos. Por causa da demora em seu recrutamento – ou talvez por uma manobra politicamente deliberada –, as partes se viram, uma vez mais, confrontadas com o argumento da exiguidade de tempo, devendo, por essa razão, confiar ao novo secretário-executivo mandato para reestruturar e remanejar, com flexibilidade, os cargos e funções dos Secretariados. Do contrário, poderiam ser responsabilizadas por terem obliterado a conformação do espaço e das condições necessárias para que a experiência de sinergias lograsse produzir os resultados que deverão ser revisados em 2013.

Capítulo 3

Governança Ambiental Internacional: riscos e oportunidades

A compreensão da fase por que passa atualmente o regime de segurança química não pode prescindir de sua inserção no contexto mais amplo do debate sobre a governança ambiental internacional e do desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma questão cuja origem das discussões remonta há mais de uma década, mas que ganhou novo ímpeto em 2009, quando o PNUMA resolveu retomar para si, com o decisivo apoio da UE e aliados, a tarefa de reavivar um processo consultivo que, até então, vinha sendo conduzido sob a égide da AGNU. O fato é que, desde o início, as discussões sobre governança ambiental internacional e sobre sinergias no regime de segurança química denotaram tendência de alimentação mútua. Era sabido e esperado que ambos os processos voltassem a se cruzar sob a conferência Rio+20.

Por outro lado, os desdobramentos de dois outros processos centrais dessa fase de transformações também deverão incidir sobre o futuro do regime de segurança química. O primeiro deles refere-se ao chamado Grupo Consultivo sobre Opções de Financiamento do *Cluster* de Químicos e Resíduos, idealizado pelo DE/PNUMA em 2009, em resposta à forte pressão dos países em desenvolvimento em favor do acesso a meios de implementação. Em uma segunda instância, estão

as negociações, também iniciadas em 2009, para a elaboração de uma convenção sobre mercúrio, que representaria o quarto instrumento juridicamente vinculante do regime internacional de segurança química. Não há dúvidas de que o cenário a ser definido pela conjugação de todos esses elementos encerra riscos, mas o presente capítulo tem por finalidade mapear também as possíveis oportunidades.

3.1. Governança Ambiental Internacional

A exemplo do que ocorre com o processo de sinergias no *cluster* de químicos e resíduos, as discussões sobre o aprimoramento da governança ambiental internacional também têm suas raízes vinculadas à onda reformista inaugurada pelo ex-Secretário-Geral Kofi Annan a partir de 1997. Ao diagnosticar lacunas e sobreposições no contexto das atividades ambientais da ONU e fazer recomendações a respeito, a Força-Tarefa concebida pelo SGNU lançou as bases para a reflexão da comunidade internacional sobre um tema que acabaria alvo de três processos consultivos estabelecidos ao longo de uma década. Além de servir aos propósitos de fortalecimento do PNUMA, o debate sobre IEG também alimentou e beneficiou-se da experiência de sinergias entre as convenções de segurança química.

Concebido pela Força-Tarefa para atuar como mecanismo de orientação política da agenda mundial de meio ambiente, o GMEF foi uma das primeiras medidas implementadas no sentido de fortalecer a posição do PNUMA no sistema das Nações Unidas, desempenhando, a partir de então, importante papel no histórico de discussões sobre a governança ambiental internacional. Já por ocasião de sua primeira reunião, em maio de 2000, o GMEF produziu a chamada Declaração Ministerial de Malmö, que passou a ser identificada como uma espécie de pedra fundamental do debate, por ter expressado que a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo deveria “review the requirements for a greatly strengthened institutional

structure for international environmental governance based on an assessment of future needs for an institutional architecture that has the capacity to effectively address wide-ranging environmental threats in a globalizing world. UNEP's role in this regard should be strengthened and its financial base broadened and made more predictable"²³⁵.

Para informar e influenciar os trabalhos da Cúpula de Johannesburgo, o CA/PNUMA decidiu estabelecer, em 2001, o Grupo Aberto Intergovernamental de Ministros (IMG), com mandato para "undertake a comprehensive policy-oriented assessment of existing institutional weaknesses as well as future needs and options for strengthened international environmental governance, including the financing of UNEP"²³⁶. O Grupo reuniu-se seis vezes ao longo de dois anos. Em seu relatório final, submetido à sessão especial do CA/PNUMA de 2002, o IMG arrolou uma série de recomendações consensuais sobre o aperfeiçoamento da governança ambiental, especialmente no tocante ao fortalecimento do Programa. O relatório emanado do Grupo e a decisão do CA/PNUMA que o adotou ficaram posteriormente conhecidos como o "Pacote de Cartagena"²³⁷.

Boa parte das recomendações do IMG girava em torno da premissa de que era fundamental conferir maior coerência à formulação de políticas ambientais internacionais, ainda que, em termos práticos, elas se limitassem apenas a rever o papel e a estrutura do Conselho de Administração/Foro Ministerial Global sobre Meio Ambiente do PNUMA (CA/GMEF). A mais emblemática das recomendações sugeria a participação universal dos Estados-membros da ONU no CA/PNUMA, tema caro ao PNUMA, mas que sempre enfrentou dificuldade na AGNU. Outro importante conjunto de recomendações dispunha sobre

235 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 6th Special Session (2000). *Malmö Ministerial Declaration*, parágrafo operativo 24. Disponível em: <<http://www.unep.org/Malmo/default.asp>>. Acesso em: 6 ago. 2011.

236 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 21st Regular Session (2001). *Decision 21/21*.

237 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 7th Special Session (2002). *Decision SS.VII/1*.

o fortalecimento da situação financeira do PNUMA, cujo desempenho se via comprometido pela imprevisibilidade e insuficiência de recursos, tanto em relação ao orçamento regular quanto no tocante ao Fundo Ambiental. O remédio prescrito pelo IMG, nesse caso, foi a ampliação da base financeira mediante introdução de uma escala de contribuições de caráter indicativo e voluntário. O Pacote de Cartagena contemplou, ainda, recomendações em torno dos itens temáticos atinentes à transferência de tecnologia, à construção de capacidades e ao aumento da coordenação entre as agências do sistema ONU. Já no tocante ao item de efetividade e coordenação entre os acordos ambientais multilaterais, assinalou o relatório que:

One approach that has emerged from debate is that of enhancing synergies and linkages between multilateral environmental agreements with comparable areas of focus or of a regional character with due regard to their respective mandates. In particular, there is support for enhancing collaboration among multilateral environmental agreements secretariats in specific areas where common issues arise, such as current work among the chemicals and waste multilateral environmental agreements and including the interim secretariats, as well as biological diversity-related conventions, where efforts are underway to improve national reporting mechanisms of and among these conventions. The initiation of pilot projects should be further pursued. In this regard the study on chemicals-and-wastes-related conventions, as well as the joint liaison group that has been convened by the secretariats of the Rio conventions, (...), are steps in the right direction. More consideration should be given to the proposed measures suggested by the study. Such synergies and linkages must be promoted in close consultation and with the full agreement of the Conference of the Parties²³⁸.

238 Ibidem, parágrafo 27.

O Pacote de Cartagena foi encaminhado ao Comitê Preparatório da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável de 2002 e acabou endossado por uma das recomendações do Plano de Implementação de Johannesburgo²³⁹. Nesse sentido, representou significativo e decisivo passo dado pela comunidade internacional em direção à consolidação do PNUMA como o pilar ambiental do sistema das Nações Unidas. Desde então, o DE/PNUMA logrou aprovar uma série de decisões no CA/GMEF com vistas a atender as prioridades contidas no documento, o que significou, em essência, o fortalecimento das bases políticas, científicas e financeiras do Programa. Já na primeira dessas decisões, datada de 2003, estabeleceu-se, como experiência-piloto, uma escala indicativa de contribuições voluntárias para todos os Estados-membros da ONU, além da determinação de que fosse desenvolvido um plano intergovernamental estratégico para apoio tecnológico e construção de capacidades²⁴⁰.

Em termos gerais, as atividades e observações do IMG foram bem acolhidas pela AGNU LVII, que expressou sua satisfação (*expresses appreciation*) pelo relatório adotado e recordou a recomendação da Cúpula de Johannesburgo a esse respeito²⁴¹. O mesmo já não se pode dizer em relação à proposta de universalização da composição do CA/GMEF, que voltou a enfrentar resistência no contexto da AGNU, que se limitou a convidar:

Member States, the Governing Council of the United Nations Environment Programme, and the relevant bodies of the United Nations system to submit to the Secretariat their comments on the important but complex issue of establishing universal membership

239 Cf. Plano de Implementação de Johannesburgo. Recomendação 140 (d): “[The international community should] fully implement the outcomes of the decision on international environmental governance adopted by the Governing Council of the United Nations Environment Programme at its seventh special session and invite the General Assembly at its fifty-seventh session to consider the important but complex issue of establishing universal membership for the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum”.

240 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 22th Regular Session (2003). *Decision 22/17*.

241 GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. 57th Regular Session (2002). *Resolution A/RES/57/251*.

for the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum, including its legal, political, institutional, financial and system-wide implications, and requests the Secretary-General to submit a report incorporating those views to the General Assembly for its consideration before its sixtieth session²⁴².

Em 2005, por ocasião de Reunião Plenária de Alto Nível da LX AGNU, o debate sobre governança ambiental ganhou novo impulso quando os Chefes de Estado e de Governo reconheceram a necessidade de ter atividades ambientais mais eficientes no sistema das Nações Unidas e se puseram de acordo em “explore the possibility of a more coherent institutional framework to address this need, including a more integrated structure, building on existing institutions and internationally agreed instruments, as well as the treaty bodies and the specialized agencies”²⁴³. Para atender ao disposto no parágrafo 169 do *2005 World Summit Outcome Document*, o presidente da Assembleia decidiu nomear, em janeiro do ano seguinte, os representantes permanentes do México e da Suíça em Nova York para copresidirem um processo de consultas informais sobre a moldura institucional para as atividades ambientais da ONU.

As consultas de Nova York compreenderam o período entre 2006 e 2009, podendo ser divididas em três fases. Na primeira delas, identificou-se, segundo relatório da presidência, descompasso entre a degradação ambiental e os esforços para lidar com os desafios a ela associados, além de significativa lacuna financeira e falta de capacidade para gerar resultados²⁴⁴. Para efeitos de sistematização, as propostas das delegações foram agrupadas em duas grandes categorias: a) melhorias incrementais, com base nas instituições existentes e

242 Ibidem, parágrafo operativo 4.

243 GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. 60th Regular Session (2005). *Resolution A/RES/60/1*, parágrafo 169 do *World Summit Outcome Document*.

244 GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. Informal Consultations on the Institutional Framework for the United Nations's Environment Work. *Report*, 10 fev. 2009, p. 1. Disponível em: <www.un.org/ga/president/63/PDFs/ReportIEG100209.pdf>. Acesso em: 24 set. 2012.

b) propostas de transformação, com vistas à promoção de reformas estruturais da governança ambiental. Vale notar que, já nessa fase inicial, foram muitas as delegações que destacaram a conveniência de que o aperfeiçoamento da governança ambiental internacional deveria produzir-se no quadro mais amplo da governança para o desenvolvimento sustentável.

Na segunda etapa de consultas, realizadas ao longo de 2007, as delegações seguiram apoiando a ideia de que a degradação do meio ambiente requeria uma ONU institucionalmente mais forte, com uma governança ambiental aperfeiçoada, e sem duplicações de esforços. Sobressaíram, no entanto, as diferentes visões sobre como tais objetivos poderiam ser alcançados. De acordo com o relatório dos copresidentes, “disagreements were about whether the system suffered from fragmentation or whether it had the advantage of a multiplicity of specialised bodies addressing specific environmental issues; there were also lively debates on the level of financial resources, and the scope of necessary changes”²⁴⁵. As discussões iniciais serviram de base para os copresidentes elaborarem o documento intitulado *Options Paper*, que consolidou a ideia de abordagem da questão sob o ângulo de dois trilhos: o do fortalecimento gradual das instituições existentes e o da transformação mais ampla do sistema. O enfoque de duas camadas foi concebido com o propósito de permitir avanços graduais e cautelosos (*step-by-step*) sem prejuízo das perspectivas de longo prazo²⁴⁶.

No documento dos presidentes, as propostas de melhorias incrementais foram organizadas em torno de sete *building blocks*, a saber: 1) avaliação científica, monitoramento e capacidade de alerta prévio; 2) coordenação e cooperação em nível de agências;

245 Ibidem, p. 2.

246 GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the United Nations's Environmental Activities. *Co-chairs's Options Paper*. New York. 14 jun. 2007, p. 3. Disponível em: <www.un.org/ga/president/61/follow-up/environment/EG-OptionsPaper.PDF>. Acesso em: 24 set. 2012. Na avaliação dos copresidentes, a conciliação entre o curto prazo e o longo prazo, que eles julgaram capturar na noção de *ambitious incrementalism*, seria a única maneira de se lograr acordo sobre o rumo a ser tomado.

3) acordos ambientais multilaterais; 4) presença e atividades em nível regional; 5) apoio tecnológico e construção de capacidades; 6) tecnologia da informação, parcerias e advocacia e 7) financiamento. No caso dos acordos ambientais multilaterais, a *rationale* prescrevia aumento da cooperação e coordenação, promoção de atividades em *clusters* e racionalização das atividades dos Secretariados. Dentre as opções ventiladas para atingir tais objetivos, figurava a proposta de estabelecer, sob orientação da AGNU e com apoio do PNUMA, um processo de agrupamento temático, programático e administrativo dos instrumentos multilaterais das áreas de *global atmosphere*, marinha e oceanos, biodiversidade e substâncias perigosas, da seguinte forma:

The governing bodies of MEAs taking part in thematic clustering are called upon to design and implement proposals for:

- i. joint institutional structures with joint secretariats
- ii. joint administrative structures with a view to create common legal, financial and conferences services and joint reporting to the GA [General Assembly] through UNEP
- iii. joint scientific structures for research, assessment and monitoring, including strategic planning and resource allocation
- iv. joint programmatic structures in the areas of strategic guidelines and planning, implementation, capacity building, technology support and evaluation.

The GA is asked to set a timeframe for the implementation of the thematic clustering and subsequent set up of joint structures²⁴⁷.

No tocante às perspectivas de longo prazo, o *Options Paper* espelhou a divergência de opiniões existente, tanto sobre a natureza quanto sobre o alcance das transformações mais amplas do sistema. Registrou, por um lado, a existência de várias propostas *focused on strengthening a global environmental pillar by building a stronger network*

²⁴⁷ Ibidem, p. 10.

*of institutions beyond the present mandates and on transforming UNEP into an UNEO*²⁴⁸. Mas o documento também apontou a existência de delegações que preferiram concentrar-se sobre a discussão dos respectivos papéis da AGNU, do Ecosoc, da CDS, das COPs, do PNUMA e do Banco Mundial, ainda que “no proposals have been made to change fundamentally the mandate and function of these bodies within the global IEG system. There is a broad recognition though, that decision in the aforesaid fora should be better linked to one another and that roles should be clarified”²⁴⁹. O documento conclui com a proposta de iniciar negociações formais sobre o tema até o começo da AGNU LXIII, o que requereria uma definição sobre seus termos de referência até o final da sessão anterior.

Na terceira e última fase das consultas de Nova York, realizadas ao longo de 2008, os copresidentes apresentaram projeto de resolução pelo qual ensaiaram transpor, para linguagem legislativa, os elementos emanados das discussões em torno do *Options Paper*. A estrutura do projeto elaborado pela presidência obedecia à lógica dos *buiding blocks* e previa, adicionalmente, itens específicos sobre o fortalecimento da autoridade do PNUMA e sobre os próximos passos a serem dados no tocante às reformas abrangentes. Ainda que o referido projeto tenha sido acolhido entre as delegações como uma sólida base para dar início às discussões, as consultas revelaram-se difíceis e divisivas, como denotam as seguintes passagens, do relatório dos copresidentes:

A group of States advocated giving more weight to sustainable development in general and in particular to the importance of eradicating poverty. Other countries preferred an approach that focused on the environmental pillar of sustainable development and UNEP's role and interaction with other key actors in the UN system. (...). The scope and limits of the mandate of UNEP were discussed

248 Ibidem, p. 15.

249 Ibidem, p. 15 e 16.

controversially, and while some States were of the opinion that part of the draft provisions sought to enlarge UNEP's mandate, other States were comfortable with the way the draft resolution reflected the mandate of UNEP. (...) many delegations met proposals which tried to specify the cooperation expected from MEAs and the nature of their interaction with UNEP with reluctance and often referred to the legal autonomy of the MEAs²⁵⁰.

Nas conclusões do relatório, datado de janeiro de 2009, os copresidentes opinaram estar em uma situação na qual a tentativa de avançar uma decisão aumentava as dificuldades para se alcançar o consenso. Apesar de admitirem a possibilidade de acordar uma resolução de consenso, acreditavam que ela agregaria pouco valor às decisões existentes, com riscos até de retrocessos em relação a avanços observados em outros foros. Nessa perspectiva, os copresidentes decidiram pela suspensão das consultas e recomendaram que os encontros intergovernamentais vindouros fossem aproveitados para dar seguimento ao tema. Ao citarem especificamente a 25ª Sessão Regular do CA/PNUMA, manifestaram a esperança de que “the discussions in Nairobi will allow Ministers of Environment to find a political compromise and entrust their delegations in New York with pragmatic, creative and constructive proposals, which allow improving the current system”²⁵¹.

A observação final da presidência do processo de consultas informais de Nova York foi a deixa para que o PNUMA retomasse, pela segunda vez no espaço de quase dez anos, a condução do debate sobre governança ambiental internacional mediante a criação de um novo grupo consultivo em nível ministerial. Registre-se, no entanto, que a avaliação dos copresidentes de Nova York foi questionada pelo Grupo-77/China, que não tinha interesse em transferir ao PNUMA

250 GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. *Informal Consultations on the Institutional Framework for the United Nations's Environment Work. Report*, op. cit., p. 6.

251 *Ibidem*, p. 7.

o protagonismo na consideração do tema da governança ambiental. Não foi por outra razão que o DE/PNUMA se apressou em serenar os ânimos do grupo durante visita a Nova York²⁵². Na ocasião, Achim Steiner assegurou a seus interlocutores que as discussões de Nairobi não iriam suplantar ou duplicar as consultas em Nova York, mas ponderou que os Ministros de Meio Ambiente também tinham papel a cumprir nesse diálogo, como “pontos de entrada” para o tratamento do item de arquitetura ambiental internacional em seus respectivos países. Citou os endossos da Declaração de Nairóbi e do Pacote de Cartagena como prova de que a discussão da matéria no âmbito do PNUMA tinha o respaldo da Assembleia Geral²⁵³.

Assim como demais países em desenvolvimento, ao Brasil tampouco interessava que as consultas saíssem da órbita de Nova York. O país vinha assumindo posição de liderança no debate sobre governança para o desenvolvimento sustentável, enfoque que ultrapassa o âmbito meramente ambiental. A fim de promover a facilitação do diálogo e aproximar posições sobre o tema, o Brasil organizara, na cidade do Rio de Janeiro, setembro de 2007, a “Reunião Ministerial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: desafios para a Governança Internacional”²⁵⁴. Naquela ocasião, identificaram-se importantes pontos de convergência sobre a matéria. Permaneceram, entretanto, as divergências de fundo sobre as opções de estrutura institucional da governança global, especialmente em relação à proposta de criação de agência especializada ou organização mundial do meio ambiente. Vale notar que foi no contexto dessa reunião do Rio de Janeiro que o Brasil apresentou, pela primeira vez, a proposta de estabelecimento de uma organização de tipo “guarda-chuva” no sistema

252 Cf. MRE. Telegrama nº 264, de 05 de fev. 2009, de Delbrasonu. Em reunião com o G77/China, Achim Steiner repassou os principais temas da 25ª Sessão Regular do CA/PNUMA.

253 Ibidem, parágrafo 7. A recriação de um núcleo de discussão sobre governança ambiental no âmbito do PNUMA só foi aceita pelos países em desenvolvimento sob o entendimento de que não se trataria de processo negociador paralelo à AGNU, devendo o futuro grupo ater-se a seu caráter eminentemente consultivo.

254 Para maiores informações sobre a reunião, ver <www.sustentavel.mre.gov.br/sobre.html>. Acesso em: 23 nov. 2013.

das Nações Unidas, voltada para o desenvolvimento sustentável e para a implementação dos compromissos multilaterais existentes²⁵⁵.

A postura construtiva de parte do país fora reconhecida pelo DE/PNUMA junto ao representante permanente do Brasil em Nova York, durante visita realizada com o objetivo de pedir o apoio para o estabelecimento de espaço para reflexão mais aprofundada sobre a arquitetura ambiental internacional²⁵⁶. No encontro, Achim Steiner lamentou que as consultas sobre o tema em Nova York estivessem “congeladas” e ecoou a conclusão de que o projeto de resolução atual apresentava um “incrementalismo mínimo”, com o agravante de reabrir, em alguns de seus dispositivos, acordos alcançados na Conferência de Estocolmo de 1972²⁵⁷. Ao referir-se à reunião ministerial organizada em 2007, asseverou que o Brasil havia *set something in motion in Rio* que poderia oferecer moldura para discussões mais aprofundadas²⁵⁸. Consultou, por fim, sobre a possibilidade de vir o país a organizar um novo encontro com o intuito de perseguir uma “visão comum” sobre eventuais resultados de uma reforma da governança²⁵⁹. Na avaliação do Posto, o DE/PNUMA deixou transparecer seu nível de ambição a respeito do tema:

Apoiado no apelo à coerência sistêmica, [Achim Steiner] demonstra ambição de ir além da implementação do Pacote de Cartagena para o fortalecimento do PNUMA. Defende reforma substantiva da “arquitetura ambiental internacional”, na qual o Programa constituiria o eixo dos esforços internacional em prol de uma “economia verde” – tema caro ao diretor-executivo. Recorde-se que uma reforma ampla da “arquitetura ambiental” representaria, para a maior parte dos

255 A proposta brasileira foi formulada, na verdade, com o intuito de desviar o foco das discussões da proposta europeia de criação de uma organização sobre meio ambiente. Quando confrontado com demandas de maiores esclarecimentos, o Brasil jamais desvelou detalhes sobre sua proposta, sob o argumento da inconveniência de se propor modelos fechados.

256 MRE. Telegrama nº 361, de 17 de fev. 2009, de Delbrasonu.

257 Ibidem, parágrafo 2.

258 Ibidem, parágrafo 3.

259 Ibidem, parágrafo 5.

Estados-membros (inclusive para a maioria do G-77/China), um esgarçamento do mandato sob o qual ocorrem as consultas informais sobre governança ambiental internacional (parágrafo 169 do Documento Final da Cúpula do Milênio de 2005). Tal reforma é defendida pela União Europeia e por alguns outros parceiros negociadores, tais como Suíça e, no âmbito do G-77, Costa Rica, mas não encontra tração junto a atores como China, Índia, África do Sul, Austrália, Japão e, até o momento, Estados Unidos. Steiner em momento algum mencionou a proposta comunitária de estabelecimento de uma Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONUMA)²⁶⁰.

O Grupo Consultivo Ministerial sobre Governança Ambiental Internacional foi estabelecido em fevereiro de 2009, pela Decisão 25/4 do CA/PNUMA, com mandato para apresentar a sua próxima sessão especial, prevista para o ano seguinte, um conjunto de opções (*set of options*) para aperfeiçoamento da governança ambiental internacional, com vistas a prover novos elementos à Assembleia Geral. No primeiro ciclo de atividades – que ficou conhecido como *the Belgrade Process* –, o Grupo reuniu-se duas vezes ao longo do ano de 2009, primeiro em Belgrado, nos dias 27 e 28 de junho, e depois em Roma, no período de 26 a 29 de outubro. Em fevereiro de 2010, o Grupo teve seu mandato renovado pela 11ª Sessão Especial do CA/PNUMA, dando início, então, a um segundo ciclo de reuniões. Nairóbi sediou o terceiro encontro entre os dias 7 e 9 de julho, ao passo que Helsinque recebeu, no período de 21 a 23 de outubro, a quarta e última sessão de consultas do Grupo, que resultou no chamado *Nairobi-Helsinque Outcome*.

Na primeira reunião do Grupo, realizada em Belgrado, realçou-se a natureza política do processo em curso e consagrou-se a centralidade do princípio segundo o qual a análise das funções deve preceder a das formas (*form follows function*), o que, na prática, postergava o debate sobre aspectos institucionais para uma fase posterior à definição

260 Ibidem, parágrafos 16-18.

das funções da governança ambiental. Inspirado nitidamente nos *building blocks* de Nova York, o documento de trabalho fornecido pelo DE/PNUMA relacionava as seguintes propostas de funções: i) base científica robusta, confiável e coerente; ii) voz global, influente e pela sustentabilidade ambiental; iii) coerência do sistema das Nações Unidas; iv) financiamento suficiente, previsível e coerente; iv) resposta coesa às necessidades dos países, especialmente a dos países em desenvolvimento e v) transição para uma economia verde. Países em desenvolvimento defenderam a priorização da função de financiamento, ao passo que a maioria dos países desenvolvidos advogou pelo foco na questão da voz global. No entanto, a julgar pelo relato da Embaixadora Ana Maria Sampaio Fernandes, o aspecto mais marcante da reunião de Belgrado foi a inusitada tentativa de reabrir o debate sobre o conceito de desenvolvimento sustentável:

Estimulados por imagem utilizada no documento de Steiner e retomado em sua apresentação oral, os países nórdicos, entre outros países desenvolvidos, aderiram à ideia de que o meio ambiente representaria a base de sustentação dos dois outros pilares do desenvolvimento sustentável, a saber, os pilares social e econômico. Brasil, Alemanha, Paquistão e Suíça opuseram-se a tal inovação conceitual, que representaria verdadeiro retrocesso em relação aos marcos da Rio-92. O representante da Bélgica, à margem das discussões em plenário, procurou-me convencer dos méritos da novidade, que justificou pela necessidade de contar com um *sound bite*, uma nova ideia-força, capaz de catalizar as discussões previstas sobre a matéria, sobretudo no marco das grandes reuniões multilaterais; nas mesmas circunstâncias, o mesmo esforço e raciocínio fez-me o DE Steiner. A cada um respondi que a novidade seria divisionista e que se deveria pensar numa ideia-força que pudesse aglutinar e não dividir²⁶¹.

261 MRE. Telegrama nº 397, de 15 jul. 2009, da Embaixada em Nairóbi, parágrafos 5 e 6. A ideia de Achim Steiner encontra-se graficamente reproduzida no *slide* 4 da apresentação intitulada *International Environmental Governance: Moving Forward with developing a Set of Options*. Disponível em: <www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/IEGEDPresentation.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

Para o Brasil, a governança ambiental internacional devia expressar-se necessariamente como governança para o desenvolvimento sustentável, enfoque que ultrapassa o âmbito meramente ambiental²⁶². Sua implementação encerra alguns importantes desafios, tais como: o aperfeiçoamento da coordenação e cooperação entre organizações internacionais; a superação do déficit de implementação dos acordos ambientais multilaterais e a garantia de financiamento internacional adequado e previsível. No tocante aos aspectos de coordenação institucional, o país defendia a conjugação de possível novo mecanismo com a estrutura existente, com destaque para a CDS, o PNUMA e os MEAs²⁶³. Quanto ao déficit de implementação dos acordos, o Brasil sustentava o vínculo entre sua superação e a garantia de financiamento adequado e previsível, uma vez que capacidades locais e nacionais fortalecidas também dependiam da transferência de tecnologia e provisão de recursos novos e adicionais provenientes da cooperação internacional²⁶⁴.

Na reunião seguinte, realizada em Roma, as funções passaram a ser denominadas como objetivos interdependentes da governança ambiental, os quais deveriam ser perseguidos no contexto mais amplo do desenvolvimento sustentável. Discutiram-se as mudanças necessárias para fortalecer o PNUMA e capacitá-lo a melhor implementar cada um dos cinco objetivos identificados²⁶⁵. Ainda que muitos países tenham defendido a representação universal no CA/PNUMA como mudança incremental a ser considerada, os EUA opuseram-se a sua inclusão no documento final. No que concerne ao tema das reformas institucionais mais amplas, a reunião de Roma teve o grande mérito de explicitar todo o espectro de opções existentes: i) fortalecimento do PNUMA;

262 MRE. Despacho Telegráfico nº483, de 22 de out. 2009, para a Embaixada em Roma, parágrafo 6.

263 *Ibidem*, parágrafo 8.

264 *Ibidem*, parágrafo 10.

265 Dentre as recomendações de fortalecimento do PNUMA, estavam: i) a execução do Pacote de Cartagena; ii) a implementação do Plano Estratégico de Bali; iii) o reconhecimento do GMEF como definidor da agenda ambiental internacional; iv) a participação do PNUMA em outras estratégias da ONU e v) o fortalecimento dos Escritórios Regionais.

ii) organização guarda-chuva para o desenvolvimento sustentável; iii) criação de agência ou organização mundial de meio ambiente; iv) reformas no Ecosoc e/ou na CDS e v) integração e reforço institucional das estruturas existentes. Diante da grande divergência de opiniões a respeito, concluiu-se que o aprofundamento das discussões sobre tais opções deveria dar-se no âmbito CA/GMEF, que saberia encontrar a melhor forma de dar seguimento ao assunto.

Apresentados os resultados do Processo de Belgrado à 11ª Sessão Especial do CA/PNUMA, as negociações em torno do projeto de sobre IEG revelaram-se mais trabalhosas e controversas do que o esperado. Não obstante o entendimento favorável à criação de novo grupo consultivo para aprofundamento das discussões sobre reformas amplas, surgiram divergências sobre o que fazer com o resultado do processo recém-concluído e sobre os objetivos da nova fase. Os países europeus defendiam o endosso do Processo de Belgrado antes de ele ser encaminhado à AGNU LXIV e um mandato ampliado para o novo grupo a ser criado, ao passo outros, como o Brasil, recebiam intromissão excessiva do PNUMA tanto no processo de Nova York quanto nas atividades de preparação da Rio+20. A solução de compromisso para a obtenção da renovação de mandato do grupo foi a adoção de uma decisão que “welcome with appreciation the result of the process e take note of the set of option” identificados pelo grupo consultivo, convidando o diretor-executivo a transmiti-lo à AGNU LXIV “as an input to the continuing process of improving international environmental governance”²⁶⁶. Com relação ao novo grupo consultivo, a Decisão que ele consideraria “the broader reform of the international environmental governance system, building on the set of options but remaining open to new ideas”, devendo concluir seus trabalhos a

266 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 11th Special Session (2010). *Decision SS.XI/1*, parágrafos operativos 1, 2 e 4.

tempo de influenciar a contribuição do CA/PNUMA à PrepCom II da Conferência Rio+20²⁶⁷.

Para além da continuidade do debate sobre os objetivos e as funções de governança ambiental – no qual a questão do *clustering* de MEAs seguiu ocupando seu lugar²⁶⁸ –, o segundo ciclo de reuniões sobre IEG foi dominado pelas discussões sobre possíveis transformações na arquitetura institucional de governança ambiental. Das cinco alternativas de reformas institucionais sobre a mesa, reconheceu-se que as de criação de organização guarda-chuva voltada para o desenvolvimento sustentável e de reformas do Ecosoc e/ou da CDS deveriam ser tratadas no contexto mais amplo de discussões sobre desenvolvimento sustentável durante processo preparatório da Rio+20²⁶⁹. A União Europeia, sob a liderança alemã, foi a mais incisiva defensora da criação de uma nova organização ou agência ambiental como solução para “minorar ou sanar o dilema de implementação”²⁷⁰. No entendimento da Alemanha – que chegou a cogitar a possibilidade de conferir à nova agência poder de *enforcement* –, ela serviria como “voz com autoridade sobre o tema”²⁷¹. Um dos argumentos centrais utilizados pelos defensores da nova organização seria a de que, dos três pilares do desenvolvimento sustentável, somente o pilar ambiental carece de institucionalização internacional, sendo os demais contemplados por organismos como FMI, Banco Mundial, OMC, OIT, OMS e CDH.

267 Ibidem, parágrafo operativo 10.

268 No sumário da reunião de Nairóbi, os copresidentes registraram que *the clustering of MEAs, especially in light of the successful process among the chemicals and waste conventions, was considered an essential way of reform. It was, however, noted that cost-neutrality and re-allocation of resources to national implementation is a prerequisite for a good outcome.* UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance. *Co-Chairs' Summary*. 20 jul. 2010, parágrafo 32. Disponível em: <www.unep.org>. Acesso em: 17 set. 2011.

269 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance. *Nairóbi-Helsinki Outcome*, 23 nov. 2010. Parágrafo 12. Disponível em <www.unep.org>. Acesso em: 17 set. 2011.

270 MRE. Telegrama nº 674, de 17 dez. 2010, da Embaixada em Nairóbi, parágrafo 5.

271 Ibidem. A Comissão Europeia atribuiu a fragilidade de governança à fragmentação que “causaria falta de coerência”.

Na reunião final de Helsinki, a posição europeia foi contestada, em maior ou menor grau, por países como África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Cuba, Egito, Estados Unidos, Irã, Noruega e Japão. A delegação japonesa enfatizou “os altos custos e a maior burocracia implicados” na medida, o que redundaria “maior ineficiência”²⁷². Já os EUA reiteraram seu comprometimento com o fortalecimento do PNUMA e opinaram que “faltaria, no cenário da governança ambiental, vontade política, e não uma voz central”²⁷³. Para os representantes egípcios, a nova organização “não apenas aumentaria o fardo para os países em desenvolvimento” como também poderia trazer “problemas de legitimidade”, caso alguns países decidissem por dela não participar²⁷⁴. Na qualidade de Chefe da Delegação brasileira em Helsinque, a Embaixadora Ana Maria Sampaio Fernandes somou-se às críticas em relação à proposta europeia, rebatendo o argumento da excessiva fragmentação:

Em minha intervenção, ademais de reiterar o apoio à declaração do G77/China, manifestei que o Brasil considera, desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, várias instituições e mecanismo foram criados com vistas a enfrentar desafios da gestão ambiental. Essa pluralidade de vozes foi resultado da especialização e da complexificação dos temas ambientais. Nesse sentido, a centralização não seria, necessariamente, uma solução eficiente e poderia constituir retrocesso em relação aos avanços alcançados até o momento. Uma verticalização excessiva das decisões poderia comprometer, em vez de aperfeiçoar, a governança ambiental. Para isso, o Brasil apoia, entre outras iniciativas, o fortalecimento dos escritórios regionais do PNUMA. Acrescentei que qualquer nova organização que eventualmente venha a ser desenhada deve ter como fulcro o desenvolvimento sustentável como um todo, não apenas o pilar ambiental²⁷⁵.

272 Ibidem, parágrafo 6.

273 Ibidem, parágrafo 8.

274 Ibidem.

275 Ibidem, parágrafo 6.

Na visão brasileira, a criação de nova instituição exclusivamente dedicada ao meio ambiente não favoreceria a implementação do desenvolvimento sustentável de forma transversal, tal como almejado desde a Rio-92, mas criaria nova burocracia internacional, possivelmente carente de recursos para executar suas decisões. A coordenação e o diálogo entre os diversos atores da governança internacional, responsáveis pelos pilares ambiental, econômico e social, seriam melhor alcançados por meio de organização de tipo “guarda-chuva”, construída sobre as estruturas existentes. Ao assentir sobre a necessidade de maior coerência das decisões relativas à governança ambiental, o Brasil defende o papel da CDS, que têm funções de orientação política. Ao PNUMA caberia assistir os países a fortalecer o componente ambiental de suas políticas nacionais, dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável, por meio, inclusive, de capacitação e conhecimento científico.

Na versão preliminar do documento intitulado *Nairóbi-Helsinki Outcome*, os copresidentes ainda ensaiaram manter um viés excessivamente favorável ao estabelecimento de uma “voz com autoridade” para a governança ambiental, em alusão nada sutil à necessidade de criação da agência ambiental. Esbarraram, entretanto, em resistências por parte dos Estados Unidos, do G-77/China e do Brasil, que ponderou que o “documento final não deveria dar a impressão de haver consenso onde claramente não havia”²⁷⁶. Como resultado, a versão final, explicitou a falta de consenso e sublinhou a necessidade de desenvolver mais as opções de reforma em questão, concluindo que o Grupo “is of the view that the Governing Council should further consider how to secure political momentum and efficient follow-up of the international environmental governance process”²⁷⁷.

276 Ibidem, parágrafo 9.

277 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance *Nairóbi-Helsinki Outcome*, op. cit., parágrafo 15.

Como se nota, é possível concluir que o histórico das discussões sobre a governança ambiental acaba confundindo-se com o próprio processo pelo qual o PNUMA busca incessantemente, desde a Declaração de Nairóbi de 1997, fortalecer e ampliar seu espaço político junto a outros órgão e instituições do sistema ONU, especialmente em relação à CDS. Em 2001, a criação do IMG foi providencial para que a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo legitimasse a adoção de uma série de medidas e decisões voltadas para o fortalecimento do PNUMA. Nessa perspectiva, o estabelecimento de novo núcleo de discussão sobre IEG em 2009, quando já estava praticamente confirmada a realização de uma nova conferência sobre desenvolvimento sustentável, poderia ser interpretado como uma tentativa de reedição da bem-sucedida estratégia empregada no passado. Com o relançamento do debate sobre IEG à margem do processo consultivo de Nova York, o PNUMA não somente abria caminho para participar mais ativamente no processo preparatório da Conferência, quanto aumentava consideravelmente suas chances de emergir ainda mais fortalecido da reunião. Na acepção máxima e mais ambiciosa desse projeto de poder do PNUMA, idealizado e conduzido com o histórico e decisivo apoio dos países europeus, a estratégia poderia resultar até na sua transformação em organização ou agência especializada de meio ambiente.

3.2. O Processo Consultivo sobre Opções de Financiamento para Químicos e Resíduos

A iniciativa de realizar consultas informais sobre as opções de financiamento para o *cluster* de químicos e resíduos constituiu uma espécie de moeda de troca entregue aos países em desenvolvimento por terem aceitado contrair obrigações adicionais no âmbito da agenda internacional de segurança química. Ainda que represente o reconhecimento tácito de que a provisão de recursos técnicos e

financeiros adequados é um ingrediente central para a implementação das Convenções, o processo consultivo pouco contribuiu, até o presente momento, para alterar o quadro atual de escassez de meios, o que se deve, em parte, ao desinteresse do mundo desenvolvido em avançar com propostas sérias e concretas sobre a matéria. Nessas condições, caberia aos países em desenvolvimento fazerem bom uso do processo para atuar em favor de um regime internacional de segurança química mais efetivo e equilibrado.

Anunciado em meio ao impasse que paralisou as negociações da COP-4 da Convenção de Estocolmo, o processo consultivo sobre financiamento constituiu apenas um dos ingredientes do pacote que possibilitou a inclusão de nove novas substâncias químicas no escopo de aplicação do instrumento. Naquela ocasião, os países em desenvolvimento rebelaram-se contra o rolo compressor representado pela aliança entre PNUMA, países europeus e ONGs, sob o argumento que não era possível anuir com tamanha ampliação do alcance da Convenção de Estocolmo e avançar com sua agenda de monitoramento, sem a devida consideração da inadequabilidade dos meios de implementação. A obrigação de adotar medidas de controle sobre nove novos POPs economicamente ativos representava um fardo adicional que poucos países em desenvolvimento teriam condições de carregar sem o apoio da cooperação internacional.

O processo consultivo teve por objetivo central “to analyse the current situation with regard to financing for chemicals and wastes management at the national level, including but not limited to the implementation of Party obligations under the chemicals related multilateral environment agreements, and to devise strategic, synergistic proposals for improving it”²⁷⁸. Para tanto, foram realizadas um total de seis reuniões ao longo do período de 2009 a 2011, sediadas

278 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. First Meeting of the Consultative Committee on Financing Options for Chemicals and Wastes (2009). *Document UNEP/FOCW/1/1*, parágrafo 1^a. Disponível em: <www.unep.org/delc/Consultativeprocessonfinancing/tabid/6734/Default.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2012.

em diferentes cidades ao redor do mundo²⁷⁹. Na primeira reunião, que envolveu grupo de aproximadamente vinte países, o DE/PNUMA reiterou, nas suas palavras de abertura, a importância de um acordo sobre o tema, ainda que mantendo o cuidado de realçar o caráter meramente consultivo do exercício que ora se iniciava:

Referring to the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions, the Strategic Approach to International Chemicals Management and the International Conference on Chemicals Management, he [UNEP Executive-Director Achim Steiner] welcomed what he said was a timely discussion on financing options for chemicals and wastes. He stressed that the current meeting was not a forum for negotiations but rather an opportunity to pool ideas on how to build a financing model based on the agreed objectives enshrined in the chemicals conventions, the Strategic Approach and the approved UNEP programme of work on chemicals and wastes, including support for the negotiation of a legally binding instrument on mercury. Noting that chemicals and wastes formed a major part of the UNEP agenda, he said that agreement on finance and technology support and transfer was vital to protecting millions of people from chemical and waste hazards globally. He further posited that full private sector engagement in the form of private-public partnerships, the ability of UNEP and other key bodies to deliver on their objectives coherently and efficiently and the ability of individual countries and Parties to comply with internationally agreed goals all depended on adequate financing. He stressed that while more formal governmental processes would emerge in time the consultative process beginning with the current meeting was needed to bring together stakeholders and ideas to establish the best approach to making significant progress in the chemicals and wastes arena²⁸⁰.

279 Nairóbi, em 24 e 25 de julho de 2009; Bangkok, em outubro de 2009; Pretória, em janeiro de 2010; Nova York, em maio de 2011; e novamente Bangkok, em outubro de 2011.

280 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. First Meeting of the Consultative Committee on Financing Options for Chemicals and Wastes (2009). *Document UNEP/FOCW/1/1*, op. cit., parágrafo 1^a.

A primeira reunião do grupo, realizada em Nairóbi, serviu mais como palco para reflexões e troca inicial de ideias entre o diminuto número de participantes, tendo sido caracterizada, por isso, como um *brainstorming meeting*. Discutiram-se temas como posicionamento estratégico da agenda de químicos, estimativas sobre o montante dos recursos necessários para sua implementação, identificação de fontes de financiamentos e parcerias estratégicas. Aventaram-se variadas possibilidades de custeamento das atividades de segurança química, da criação de um novo fundo até a ampliação da janela de químicos do GEF, passando pelo *mainstreaming* do tema nas políticas nacionais de desenvolvimento. De concreto, a reunião produziu uma espécie de mapa do caminho para orientar as futuras atividades do processo. Concordou-se sobre a elaboração de um estudo

based on a comprehensive review of available studies and assessments with the objective of analysing existing information and assessing any gaps in the information available, in addition to providing an analysis for further discussion and identification of options for meeting the funding and support needs of developing countries and countries with economies in transition²⁸¹.

Uma versão preliminar do *desk study*, que acabaria servindo de base para as discussões e o resultado do processo, foi apresentada e revisada na segunda reunião do grupo, realizada em outubro de 2009, na cidade de Bangkok. Ainda que se tenha revelado superficial e tendencioso na sua análise, o documento contém observações interessantes e um tanto reveladoras da complexidade de que se reveste o seu objeto. No segmento dedicado à contextualização do problema, alerta para o fenômeno da migração de boa parte da produção e do consumo mundial de substâncias químicas em direção aos países em

281 Ibidem, parágrafo 7. O estudo deveria organizar-se em torno de três itens centrais: i) escopo e posicionamento estratégico da agenda de químicos e resíduos; ii) questões relacionadas às necessidades de financiamento e assistência técnica e iii) opções para atender às referidas necessidades.

desenvolvimento, que possuem capacidade limitada para lidar com os desafios atinentes ao gerenciamento desse tipo de produto²⁸². Ao mesmo tempo, afirma que a economia global assiste, como reflexo do aumento continuado do consumo global, a um rápido incremento na geração de resíduos sólidos e perigosos. O uso indiscriminado de substâncias químicas, aliado às quantidades crescentes de resíduos, tende a exacerbar a pobreza e a redobrar a pressão sobre os países em desenvolvimento, que têm expectativas de contar com o apoio internacional:

Many countries do not possess the capacity and know-how to manage harmful chemicals, waste and hazardous waste in a manner to protect human health and the environment. Furthermore, many developing and emerging countries became party to the chemicals and wastes agreements with the understanding that assistance would be provided to address these constraints. Developing countries' needs for assistance can be broadly divided into two categories. The first category is related to building and enhancing capacity. This includes activities such as policy/legislation development, development of enforcement tools, training of customs and other officers, data collection and reporting capability, and design and implementation of national compliance strategies. These can also be referred to as enabling activities since they bolster the capacity of the government and other relevant institutions to manage and implement the national compliance strategy under various conventions. The second category is investment activities which could include economic and technical support to restructure the affected industries as a result of implementing the conventions. In such cases, economic and technical support may be needed to compensate for

282 De acordo com documento intitulado *OECD Environmental Outlook for the Chemicals Industries* de 2001, citado no referido estudo, 80% da produção total mundial de produtos químicos foi produzido naquele ano por 16 países, com a produção concentrada nos países da OCDE. Não obstante, estima-se que até 2020 os países em desenvolvimento devam liderar o mundo em taxas de crescimento para grandes volumes de produtos químicos industriais (ou seja, aqueles produzidos em quantidades maiores do que 1000 toneladas por ano), elevando para 31% a sua quota na produção mundial de substâncias químicas. O consumo de produtos químicos nos países em desenvolvimento também cresce em ritmo superior ao de países desenvolvidos, podendo responder por um terço do consumo mundial em 2020.

the closure of industrial plants and the displacement of labour, in other cases, environment-friendly technology may be transferred to produce new products²⁸³.

Quanto às estimativas de valores para atender às necessidades financeiras globais oriundas da agenda de segurança química, o estudo aponta para a dificuldade de se obter números precisos, seja em função da natureza complexa e transversal do desafio em tela, seja porque não é fácil o acesso aos dados relativos a todas as atividades planejadas e desenvolvidas no setor. As próprias e escassas estimativas parciais existentes são uma expressão dessa dificuldade, porquanto desvelam descompasso de números. Enquanto o Secretariado da SAICM estimou, por exemplo, necessidades globais da ordem de apenas centenas de milhões de dólares, a COP-4 da Convenção de Estocolmo chegou ao número extraordinário de nove bilhões, circunscrito somente às obrigações atinentes aos POPs em um universo reduzido de 68 países. De concreto, fica a certeza de que as necessidades para a execução da agenda de segurança química são de fato consideráveis e requerem a adoção de esforço expressivo em termos de financiamento adicional, adequado e previsível.

Sobre os arranjos e fontes de financiamento existentes, o *desk study* descreve panoramicamente os modelos do fundo fiduciário, do QSP, do GEF, do Fundo Multilateral, da ODA bilateral e dos programas de parceria público-privada, entre outros. Há sérias falhas e omissões na tarefa de diferenciação entre as lógicas de governança entre o GEF e o MLF²⁸⁴. Depois de assinalar que as convenções de segurança química seguem predominantemente o modelo dos fundos fiduciários,

283 UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. *Preliminary Desk Study on Financing Options for Chemicals and Waste*. Bangkok. 2009, p. 11. Disponível em: <www.unep.org/delc/Consultativeprocessonfinancing/tabid/6734/Default.aspx>. Acesso em: 26 dez. 2012.

284 O documento não revela, por exemplo, que a estrutura de governança do GEF se caracteriza pelo desequilíbrio em favor das nações desenvolvidas, ao passo que o MLF é gerido por um Comitê com equilíbrio de representação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Omite, igualmente, a informação de que o MLF se encontra submetido diretamente à autoridade das partes.

o estudo tem o mérito de reconhecer a insuficiência dos arranjos existentes no tocante ao atendimento das necessidades advindas das agendas correspondentes. Atribui tal insuficiência, em parte, ao fato de que a base financeira para viabilizar a operação e as atividades de implementação no terreno depende fundamentalmente da provisão de recursos voluntários provenientes do mundo desenvolvido, geralmente insuficientes e imprevisíveis.

Outro relevante insumo trazido pelo *desk study* foi um quadro comparativo revelador das diferentes condições financeiras enfrentadas pelos instrumentos de segurança química. Segundo as informações constantes no referido quadro, no período de 2006 a 2008, as Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo receberam, respectivamente, contribuições voluntárias da ordem de US\$ 5,8 milhões, US\$ 2,8 milhões e US\$ 6,7 milhões para fins de apoio às atividades de assistência técnica, capacitação e implementação no terreno. Ocorre que, por contar vantagem adicional de apoio da janela de financiamento do GEF, a Convenção de Estocolmo conta com incremento substancial dos montantes disponíveis para a implementação de atividades relacionadas a POPs nos países em desenvolvimento. Com efeito, os números exibidos no *desk study*, indicam que o GEF aportou, da assinatura da Convenção em 2001 até o mês de outubro de 2008, o equivalente ao um total de US\$ 360 milhões para sua carteira de projetos atinentes a POPs, sendo que o referido montante serviu para alavancar outros US\$ 440 milhões a título de contrapartida nacional²⁸⁵.

O aspecto mais inusitado do estudo, entretanto, fica por conta da ênfase posta sobre o reposicionamento estratégico da agenda de químicos e resíduos. A escassez de financiamento enfrentada pelas atividades de segurança química torna-se exacerbada pelo baixo nível de prioridade atribuído ao tema, sobretudo quando comparado a

285 STOCKHOLM CONVENTION. COP-4 (2009). *Working document UNEP/POPs/COP.4/25*.

questões como mudança do clima, redução da pobreza, saúde e educação. O assunto não tem, de fato, grande apelo junto a governos e à opinião pública, que permanecem, assim, alienados sobre os possíveis efeitos adversos desse gênero de substâncias sobre o meio ambiente e a saúde humana, sobretudo nos países em desenvolvimento. A questão de segurança química só adquire relevo e visibilidade ocasionalmente, em geral, quando ocorrem episódios mais trágicos e mediáticos, como os de Minamata, no Japão, Bhopal, na Índia ou de Abidjan, na Costa do Marfim²⁸⁶. Nesta perspectiva, o documento parece transferir a responsabilidade central pelos problemas de financiamento para a conjunção da falta de interesse político com a escassa mobilização social, provocada pela falta de visibilidade do tema:

The fundamental problem to be addressed by the Consultative Process is the status of chemicals and waste management as the “poor cousins” of more prominent issues such as poverty eradication, education, health, and climate change. Dealing with the issue of chemicals and waste management is often perceived as a necessary evil, an unwelcome burden that is costly and unrewarding. There is no glamour attached, and political and financial initiatives tend to focus on other issues that do promise recognition and visibility. Even with strong international advocacy since Agenda 21 was adopted, chemicals and waste management remains at the very bottom of any agenda at the international, national and even local level, and consequently receives only limited financial support. Hence, the Consultative Process should take into account the root cause of the problem, i.e., low priority and absence of political interest, and should start developing realistic options for financing chemicals issues based on the current situation²⁸⁷.

286 Ainda sim, tais episódios tendem a ser percebidos como incidentes isolados, descontextualizados de possíveis falhas nas políticas nacionais de prevenção, conscientização e fiscalização.

287 UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. *Preliminary Desk Study on Financing Options for Chemicals and Waste*. op. cit., p. 4, grifo nosso.

O estudo sustenta ser possível reverter essa situação mediante a exploração dos aspectos transversais do tema, bem como por meio do estabelecimento de vínculos com as questões de redução da pobreza, saúde pública e mudança do clima, de modo a assegurar uma abordagem mais integrada e eficiente para ações em prol do desenvolvimento sustentável. Para tanto, importa reconhecer a questão do gerenciamento de químicos e resíduos não apenas como fardo financeiro, mas também como oportunidade para a inclusão social e a geração de crescimento econômico. A melhora da gestão dos produtos químicos e resíduos também teria implicações positivas sobre a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Afinal, além de contribuir para a produção de alimentos, roupas e inúmeros outros itens do dia a dia, as substâncias químicas são decisivas para o combate a doenças e o tratamento da água. Nessa ordem de ideias, a reinserção da segurança química no contexto mais amplo da agenda do desenvolvimento sustentável e dos ODMs abriria oportunidades para elevar o seu perfil nas arenas interna e externa.

Ora, a ênfase posta sobre as questões do reposicionamento estratégico e da visibilidade da agenda de segurança química vai ao encontro da argumentação utilizada no respaldo ao projeto de sinergias entre os instrumentos de segurança química. Nessa perspectiva, pode-se inferir não ter sido mero acaso o fato de que o segmento do estudo dedicado à exploração de possíveis caminhos para lidar com a questão do financiamento seja iniciado com o tema das sinergias. Elevar iniciativas de sinergias à condição de alternativa de financiamento, sob o argumento de que resultaria em liberação de recursos para atividades no terreno, constitui expediente, no mínimo, passível de questionamento, pois desvirtua o sentido do processo e desvia o foco das causas reais da falta de sustentabilidade financeira. Atende perfeitamente, porém, aos propósitos daqueles países que não tem interesse em debater soluções estruturais efetivas e que insistem identificar na fragmentação a raiz de todos os problemas do regime:

Synergies among conventions and programmes can help free up resources which can strengthen the implementation at the national level. While respecting the specificity of different conventions and programmes, there are areas where, for instance, the conduct of one activity can help achieve the goals of several conventions. There are several opportunities in this regard. In addition to identifying administrative and secretariat functions to service the Conventions that can be streamlined to free up resources, there are also areas where resources can be pooled at the global, regional and national levels among the Conventions and with other multilateral, public and private partners for work plan and Project implementation. This can range from short- or medium-term, ad hoc arrangements for specific projects and initiatives, to more considered long-term institutional arrangements for joint trust funds and perhaps an overarching financial mechanism. The Conferences of the Parties to the three chemicals and wastes-related conventions have committed to a synergies process that aims at, in the longer run, freeing up and pooling resources associated with the running of and implementation of the three instruments as one of its core motivation²⁸⁸.

Ainda no que respeita aos possíveis caminhos para tratar da questão do financiamento, registre-se à menção aos chamados *flexible instruments*, que nada mais são do que parcerias com o setor privado, mecanismos de controle comercial, incentivos a produtos substitutos e medidas de estímulo à “economia verde”. Quanto à reestruturação dos mecanismos existentes, o estudo ventilou as possibilidades de *upgrade* do QSP, de abertura de janela de financiamento para químicos e resíduos no GEF e/ou de expansão do mandato do MLF. O *desk study* conclui pela necessidade do engajamento de uma ampla gama de medidas e mecanismos como forma de potencializar a obtenção de recursos. Daí a ideia de abordar a questão de financiamento a partir de *buildings blocks* destinados a organizar os princípios norteadores da

288 Ibidem, p. 22-23.

ação do PNUMA sob o ângulo dos diferentes tipos de atores envolvidos e das distintas instâncias de atuação (local, regional e global).

Durante a segunda reunião do grupo consultivo, que teve lugar em Bangkok, os participantes forneceram *feedback* sobre o estudo preliminar com vistas a sua revisão e solicitaram a produção de um *policy paper* mais condensado, que contivesse a essência das opções para o financiamento da agenda de químicos e resíduos aventadas²⁸⁹. Houve um reconhecimento generalizado de que os arranjos e fundos disponíveis são insuficientes para viabilizar a consecução dos objetivos das Convenções. Os participantes concordaram que as opções propostas no estudo deveriam ser tratadas, na realidade, como “trilhos”, por serem em sua maioria complementares e poderem integrar uma abordagem holística da problemática do financiamento. O estudo revisto e o *policy paper* preparado pelo diretor-executivo subsidiaram a 11ª Sessão Especial do CA/PNUMA, que adotou uma decisão saudando a iniciativa do processo e determinando sua continuidade²⁹⁰.

Na reunião seguinte, realizada em Pretória, o PNUMA propôs uma discussão sobre um plano de ação com vistas a aumentar e facilitar o fluxo de recursos disponíveis para apoiar adequadamente o gerenciamento de químicos e resíduos. A depuração dos documentos produzidos até então pelo PNUMA resultou na formulação de quatro possíveis trilhos de financiamento, quais sejam: (1) a integração do manejo de químicos e resíduos às atividades de instituições internacionais e aos planos de desenvolvimento nacionais; (2) as iniciativas de parcerias público-privadas; (3) a criação de um novo fundo similar ao do MLF e (4) financiamento via GEF, por meio do estabelecimento de uma nova área focal ou a ampliação do escopo

289 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Second Meeting of the Consultative Committee on Financing Options for Chemicals and Wastes (2009). *Document UNEP/FOCW/2/1*. Disponível em: <www.unep.org/delc/Consultativeprocessonfinancing/tabid/6734/Default.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2012

290 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 11th Special Session (2010) *Decision SS.XI/8*. Disponível em: <<http://www.unep.org>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

da janela dedicada aos POPs²⁹¹. As discussões foram informadas por um documento no qual um consultor aprofunda análises e relaciona possíveis ações em torno de cada trilha identificado, inclusive o de criação de novo fundo nos moldes do MLF, sobre o qual ele emitiu o seguinte juízo:

The MLF is one of the most successful funding mechanisms in achieving its stated environmental outcomes. Its strengths include: a strong relationship to the MEA it supports (the Montreal Protocol); a funding model based on the incremental costs of phase out activities; clear responsibility between constituting bodies (e.g. countries, implementation agencies); a country programme-based funding structure that includes a on-the-ground presence through 143 National Ozone Units; and a clear focus on a single substance and environmental issue. The key question is what aspects of the MLF are transferrable to a fund supporting chemicals and wastes more broadly, and if any such fund should be widely focused on chemicals and wastes management generally or only on specific activities. It is also important to consider timelines for negotiation, and how using existing institutional structures for support (e.g. the GEF secretariat) will impact on these timelines²⁹².

A reunião de Nova York pouco avançou na discussão das quatro opções de financiamento identificadas²⁹³. Os países desenvolvidos presentes hesitaram em emitir qualquer sinal de anuência com a provisão de recursos financeiros novos e adicionais, ao passo que os países em desenvolvimento atuaram no sentido de diminuir a relevância das alternativas de manejo integrado e de parcerias

291 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Third Meeting of the Consultative Committee on Financing Options for Chemicals and Wastes (2011). *Document UNEP/FOCW/3/1*, parágrafo 22. Disponível em: <www.unep.org/delc/Consultativeprocessonfinancing/tabid/6734/Default.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2012.

292 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Third Meeting of the Consultative Committee on Financing Options for Chemicals and Wastes (2011). *2010-2013 Action Outlook for Financing Chemicals and Wastes*, parágrafo 9. Disponível em: <www.unep.org/delc/Consultativeprocessonfinancing/tabid/6734/Default.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2012

293 MRE. Telegrama nº1699, de 20 mai. 2011, parágrafo 2.

públicos a fim de realçar a proposta de criação de um novo fundo. Em atendimento a uma solicitação da reunião anterior, o PNUMA apresentou documentos com análises aprofundadas sobre cada uma das opções, além de uma análise comparativa das quatro. Com isso, os participantes tiveram a oportunidade de vislumbrar alguns dos elementos-chaves para o êxito do MLF. O Brasil chegou a propor que fosse estudada a possibilidade de projetos-pilotos que pudessem ilustrar aos países desenvolvidos os benefícios que um fundo menos burocrático e sem condicionalidades, nos moldes do MLF, poderia trazer à implementação dos instrumentos de segurança química. Ante as investidas dos países em desenvolvimento no sentido de descartar as opções de manejo integrado e de parcerias do documento que subsidiaria o DE/PNUMA na 12^a Sessão Especial do CA/PNUMA, a UE manobrou para impedir a realização de uma nova reunião sobre o tema, mas não logrou êxito²⁹⁴.

A quinta e última reunião do processo consultivo, realizada em Bangkok, teve por objetivo preparar e submeter um documento de resultados (*Outcome Document*) com as deliberações do processo, com foco sobre as grandes linhas de uma proposta de abordagem integrada que aproveitaria elementos-chaves de cada uma das quatro opções identificadas²⁹⁵. Vários dos aspectos positivos do MLF estão reconhecidos e incorporados na proposta de abordagem integrada sugerida por um consultor, que indica a possibilidade que ela pudesse ser implementada mediante o estabelecimento de um novo fundo fiduciário sob a égide do GEF, de outra organização internacional ou como estrutura independente²⁹⁶. Em seguimento ao documento

294 Ibidem, parágrafos 7 e 8.

295 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Fifth Meeting of the Consultative Committee on Financing Options for Chemicals and Wastes (2011). *Concept and Scenario Note*. Disponível em: <www.unep.org/delc/Consultativeprocessonfinancing/tabid/6734/Default.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2012

296 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Fifth Meeting of the Consultative Committee on Financing Options for Chemicals and Wastes (2011). *A Proposal for an Integrated Approach to Financing the Sound Management of Chemicals and Wastes*, p.35. Disponível em: <www.unep.org/delc/Consultativeprocessonfinancing/tabid/6734/Default.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2012.

final emanado de Bangkok, o Conselho de Administração do PNUMA adotou Decisão solicitando ao diretor-executivo que detalhasse uma proposta de abordagem integrada para consideração e possível adoção na ICCM-3 e na 27ª Sessão Regular do CA/PNUMA²⁹⁷.

A proposta de abordagem integrada preparada pelo DE/PNUMA, que foi apresentada à ICCM-3, compõe-se de três elementos complementares: (1) a integração do gerenciamento ambientalmente adequado de químicos e resíduos nos planos nacionais de desenvolvimento; (2) envolvimento da indústria; e (3) financiamento externo²⁹⁸. No que respeita ao último dos componentes, a proposta tem o mérito de sugerir a abertura de uma área focal de financiamento para o gerenciamento de químicos e resíduos. De acordo com a proposta, a chamada Área Focal Integrada para Químicos e Resíduos incorporaria a janela de financiamento para POPs e precisaria ter seus recursos significativamente expandidos, de modo a não afetar os montantes alocados à Convenção de Estocolmo. Para tanto, os governos deveriam trabalhar junto ao GEF para que as reposições financeiras atendam às necessidades de cada Convenção. A proposta também propõe o estabelecimento de uma rede de Unidades Nacionais de Químicos e Resíduos, moldadas no exemplo exitoso da Unidade de Ozônio.

Para a surpresa, entretanto, dos países em desenvolvimento, o componente de financiamento externo proposto pelo DE/PNUMA ignorou por completo a opção de criação de um mecanismo financeiro nos moldes do MLE, que foi por eles defendida com insistência ao longo de todo o processo consultivo. Por conseguinte, a proposta sofreu críticas e resistências da parte desses países quando apresentada à ICCM-3, onde o Brasil procurou evitar, a todo custo, que ela fosse endossada pela Conferência, como era do desejo da UE e do

297 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 12th Special Session (2012) *Decision SS.XII/8*. Disponível em: <<http://www.unep.org>>. Acesso em: 17 dez 2012.

298 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. ICCM-3 (2012). *Documents ICCM.3/12, parágrafo 6*. Disponível em: <www.saicm.org>. Acesso em: 26 dez. 2012.

Secretariado²⁹⁹. Para tanto, contou com o firme apoio do Grulac, que ainda teve que insistir para que o relatório oficial da reunião refletisse integral e fielmente sua manifestação em plenário:

The representative speaking on behalf of the Latin American and Caribbean group of countries said that the Executive Director's draft proposal contained positive elements such as the inclusion of chemicals and wastes units and the further engagement of industry as a complementary component of the long-term financing solution, saying in regard to the latter that the global chemicals industry should be further encouraged to undertake activities in all regions in partnership with Governments and civil society. The proposal did not, however, reflect all the options for the long-term financing of chemicals and wastes management that had been articulated to date. In particular it made no reference to an independent fund with governance arrangements similar to those of the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol, which his region had advocated repeatedly. It also neglected the regional dimension and the key role that the regional networks established under the Basel and Stockholm conventions could play in the delivery of Strategic Approach activities at the subregional and regional levels. While the region believed that the Strategic Approach should be one of the beneficiaries of an integrated approach to financing, it was of the view that the current session was not the appropriate forum to decide on the issue. Instead, stakeholders should review the draft proposal and submit their views, which should be conveyed, together with the ideas and recommendations articulated during the current session, to the Executive Director, who should take them into account in finalizing a proposal for presentation at the twenty-seventh session of the Governing Council, in February 2013³⁰⁰.

299 MRE. Telegrama nº 568, de 15. out. 2012 da Embaixada em Nairóbi.

300 STRATEGIC APPROACH TO INTERNATIONAL CHEMICAL MANGEMENT. ICCM-3 (2012). *Documents ICCM.3/12*, op. cit., parágrafo 98.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a discussão sobre opções de financiamento para o *cluster* de químicos e resíduos revelou-se mais do que oportuna. Ao reconhecer a centralidade do financiamento para o cumprimento das obrigações emanadas dos acordos internacionais sobre segurança química, o DE/PNUMA forjou as condições para o debate franco sobre variados e relevantes aspectos do problema, tais como: o reposicionamento estratégico da agenda de segurança química no contexto mais amplo do desenvolvimento sustentável e dos Objetivos do Milênio; a investigação dos desafios e necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento; as dificuldades de mensuração de tais necessidades; a identificação de maneiras de prover construção de capacidades de modo mais sistemático e sustentável; o mapeamento das fontes de recursos existentes com vistas à identificação de lacunas; a análise das variadas modalidades de financiamento e de arranjos disponíveis e a identificação e o exame de opções de financiamento específicas em resposta às necessidades existentes. Constituiu, em suma, uma rara oportunidade para debater temas tradicionalmente caros a países em desenvolvimento.

A discussão de aspectos centrais da questão do financiamento não impediu, entretanto, que o PNUMA e a UE buscassem desvirtuar o sentido natural do processo consultivo. Ao invés de se aprofundarem no debate sobre as razões estruturais da falta de recursos financeiros com vistas a eventuais soluções para seu suprimento, eles procuraram, desde o início, estabelecer nexos causais entre as questões do financiamento e da visibilidade do regime de segurança química. Realçar que o problema fundamental a ser debatido no processo consultivo é o status do *cluster* de químicos e resíduos na qualidade de “primo pobre” dos itens mais proeminentes da agenda de desenvolvimento sustentável foi uma manobra audaz para desviar o foco do processo de questões mais prementes, como, por exemplo, o da ampliação de mecanismos existentes ou o da criação de novos arranjos financeiros capazes de prover recursos novos adicionais e previsíveis. Ante a

insistência dos países em desenvolvimento em ver contemplado um trilho de financiamento inspirado no MLF, não restou outra saída à UE que pressionar e lograr com que o DE/PNUMA omitisse de sua proposta de abordagem integrada qualquer menção aquele fundo.

3.3. As negociações do instrumento sobre mercúrio

Do ponto de vista externo, as negociações para elaboração de uma convenção sobre mercúrio constituem, juntamente com a iniciativa de sinergias, o processo mais significativo observado, hoje, no campo da segurança química, seja pela visibilidade, seja pelas implicações socioeconômicas que as restrições sobre o uso desse metal pesado possam vir a ter. Como não poderia deixar de ser, coube aos países europeus, uma vez mais, a liderança do movimento em favor do lançamento do referido processo negociador. No entanto, por ser o mercúrio uma substância de uso disseminado em ampla gama de produtos e processos industriais, a tarefa de submetê-lo a normas regulatórias encerra desafios nada desprezíveis, sobretudo para os países em desenvolvimento. Para o Brasil, por exemplo, que sempre primou por uma postura construtiva sobre o assunto, o acompanhamento das negociações em curso se faz vital para evitar resultados que afetem negativamente certas questões de interesse nacional, como é o caso de garimpo e do setor de saúde pública.

O mercúrio é um metal pesado altamente tóxico e de propriedades químicas únicas. Uma vez liberado, ele tende a uma persistência acentuada no ambiente, circulando entre o solo, a água e o ar sob variadas formas. Quando emitido na atmosfera, o mercúrio ganha capacidade de transporte a longa distância, podendo incorporar-se a micro-organismos situados em localidades afastadas da fonte de emissão. Além disso, processos bacteriológicos tendem a converter o mercúrio depositado em corpos de água em metil-mercúrio, que tende a acumular-se biologicamente na cadeia alimentar do homem. No corpo

humano, a depender da modalidade e da concentração da substância, bem como do grau de vulnerabilidade da vítima, o mercúrio pode causar sérios danos ao sistema nervoso central, à pele, aos pulmões, à tireoide, à visão e ao sistema imunológico.

Ainda que a pesquisa e o conhecimento científicos sobre a toxicidade e os malefícios do mercúrio venham sendo acumulados e documentados desde os anos cinquenta³⁰¹, foi somente após o final do século XX que a comunidade internacional passou a debater, de forma mais sistemática, a conveniência de conceber soluções globais a respeito. Não faltaram antecedentes para conformar a massa crítica indispensável para catapultar um processo negociador de nova convenção, a saber: (i) a encomenda, pelo CA/PNUMA, em 2001, de um relatório de avaliação global sobre o mercúrio³⁰²; (ii) a recomendação do Plano de Implementação de Johannesburgo, em 2002, no sentido de que fossem reduzidos os riscos representados pelos metais pesados, com menção explícita ao mercúrio³⁰³; (iii) a decisão do CA/PNUMA de criar, em 2003, o Programa de Mercúrio³⁰⁴ e o estabelecimento da Parceria Global sobre Mercúrio em 2005³⁰⁵.

A negociação de um instrumento juridicamente vinculante teria sido naturalmente o passo seguinte, não fossem os dissensos decorrentes da dificuldade de se encontrar alternativas economicamente viáveis para substituir um metal ainda muito utilizado. Dentre as modalidades de uso intencional mais significativo, merecem destaque: (a) os processos industriais para produção de cloro (fábricas de cloro-alcalil) e/ou de policloreto de vinil (PVC); (b) as atividades de mineração artesanal de pequena escala; (c) os componentes de produtos elétricos

301 Os estudos a respeito ganharam forte impulso após a tragédia de Minamata, o mais grave e notório caso de intoxicação envolvendo mercúrio. A fábrica de fertilizantes Chisso e as autoridades locais relutaram anos até admitir a existência do nexo causal entre a doença e o mercúrio despejado. O reconhecimento oficial do governo japonês ocorreu apenas em 1968. Até março de 2001, foram registradas oficialmente 2.265 vítimas, das quais 1.784 já haviam morrido.

302 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 21th Regular Session (2001). *Decision 21/5*.

303 Plano de Implementação de Johannesburgo. Recomendação 23(g). 2002.

304 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 22th Regular Session (2003). *Decision 22/4*.

305 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 23th Regular Session (2005). *Decision 23/9*.

(transformadores, interruptores, termostatos, lâmpadas fluorescentes de baixo consumo); (d) utilização em laboratórios, cosméticos, tintas, joalherias e na indústria farmacêutica; e (e) e emprego no setor médico-hospitalar (amálgamas dentários; instrumentos de medição; preservação de vacinas).

Registre-se, ademais, que a liberação de mercúrio no ambiente também ocorre de forma colateral e não intencional, por meio de outros importantes processos de natureza industrial, tais como a queima de combustíveis fósseis, a produção de cimento, a mineração industrial de larga escala e as atividades metalúrgicas em geral. Com tamanho grau de disseminação no setor produtivo, não é de se espantar que a resistência, de parte de amplo e variado leque de países, acabasse protelando, no âmbito do CA/PNUMA, o lançamento das negociações para um acordo multilateral sobre o tema.

Retrospectivamente, pode-se assinalar, a título de antecedente central para a desobstrução da negociação de um instrumento, a decisão do CA/PNUMA de estabelecer, em fevereiro de 2007, um OEWG para analisar custos e benefícios das abordagens voluntárias e vinculantes para o tratamento global do mercúrio³⁰⁶. Com base em prioridades previamente identificadas (restrição de emissões atmosféricas, redução da demanda, armazenamento, entre outras), tal grupo teve o mérito de definir, ao longo de dois anos de trabalho, os elementos que deveriam, independentemente da modalidade de implementação, figurar na estrutura de qualquer abordagem abrangente sobre mercúrio³⁰⁷. Não obstante, como o OEWG não foi capaz de chegar ao consenso sobre quais desses elementos deveriam ser objeto de enfoques vinculante ou

306 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 24th Regular Session (2007). *Decision 24/3*.

307 Paralelamente às atividades do referido GT, a Suíça organizou três reuniões informais com um grupo de países que teriam, em princípio, afinidades (*like-minded*) com relação à ideia de negociar um tratado vinculante sobre o mercúrio. Delas fizeram parte, por exemplo, países como Brasil, Alemanha, França, Jamaica, Japão, Nigéria, Noruega, Suíça e Uruguai, além naturalmente da UE. A iniciativa suíça teve por objetivo a discussão de estratégias para agregar massa crítica em torno da ideia de iniciar um processo negociador.

voluntário, coube ao CA/PNUMA, em sua 25ª Sessão, deliberar sobre que seguimento dar ao assunto.

Diferentemente do que vinha sendo observado até então, a referida sessão do CA/PNUMA testemunhou convergência em direção à negociação de uma convenção. Pesou decisivamente, para a conformação dessa atmosfera de entendimento, a evolução da postura dos EUA, que, já sob a administração de Barack Obama, demonstraram, para surpresa geral, pré-disposição e flexibilidade para o engajamento em soluções de caráter vinculante. Diante da posição qualitativa e majoritariamente favorável à negociação do novo tratado, países como China e Índia, até então os mais fortes adversários da ideia, sentiram-se constrangidos a fazer concessões e viabilizar o consenso. Ao fazê-lo, porém, tais países souberam extrair, com o apoio dos demais países em desenvolvimento, importantes concessões do mundo desenvolvido, tais como: i) a inserção de linguagem no sentido de contemplar abordagens voluntárias no marco do novo instrumento; ii) a incorporação da referência ao princípio das responsabilidades porém diferenciadas; iii) o reconhecimento explícito da necessidade de condicionar a implementação de obrigações pelos países em desenvolvimento à disponibilidade de assistência técnica e financeira.

Quanto ao Brasil, vale sublinhar a postura flexível e construtiva que tem caracterizado sua atuação desde o OEWG sobre mercúrio. O país sempre manifestou simpatia pela regulamentação internacional do mercúrio, desde que fossem contemplados certos elementos de suma relevância para os países em desenvolvimento, isto é: i) compromissos diferenciados em relação às nações desenvolvidas; ii) mecanismo financeiro estável e eficaz; iii) financiamento de atividades de conversão e depósito final em países em desenvolvimento e iv) restrições à oferta de mercúrio. Nesse contexto, o Brasil procurou favorecer propostas que atenuassem a polarização excessiva entre defensores e opositores de um acordo vinculante, reafirmando a necessidade de promover avanços concomitantes nos dois trilhos, o voluntário e o vinculante.

De acordo com a decisão que aprovou o processo negociador, o CA/PNUMA “agrees to further international action consisting of the elaboration of a legally binding instrument on mercury, which could include both binding and voluntary approaches, together with interim activities, to reduce risks to human health and the environment”³⁰⁸. Para tanto, instruiu seu diretor-executivo a convocar Comitê Intergovernamental de Negociação (INC) com mandato para desenvolver, até 2013, um instrumento com enfoque abrangente e adequado sobre o tema³⁰⁹. Foram realizadas, até o momento, quatro rodadas de negociações sobre o novo acordo. O INC-5 está agendado para ocorrer em meados de janeiro de 2013, em Genebra. Por sua vez, prevê-se a realização da Conferência de Plenipotenciários para o mês de outubro do mesmo ano, em Minamata. Deste modo, a cidade que foi palco do trágico episódio protagonizado pelo mercúrio poderá emprestar seu nome à convenção que regulará o uso da substância. No entanto, para que os prazos estabelecidos na reunião de Bangkok sejam cumpridos, será necessário redobrar esforços para superar as divergências sobre os vários pontos em aberto no estágio atual das negociações.

O mandato emanado da Decisão 25/5 determina que o futuro instrumento aborde, necessariamente, as seguintes questões: a) objetivos; b) redução de oferta e reforço da capacidade de armazenamento; c) redução da demanda em produtos e processos; d) redução do comércio internacional; e) restrição de emissões atmosféricas; f) tratamento de resíduos e sítios contaminados; g) aumento do conhecimento mediante campanhas de conscientização e intercâmbio de informações científicas; h) arranjos para assistência técnica e financeira e construção de capacidades e i) mecanismos de cumprimento.

308 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Governing Council. 25th Regular Session (2009). *Decision 25/5*.

309 A Decisão 25/5 previu que a primeira sessão do INC deveria ser precedida da convocação de um GT de composição aberta (OEWG) encarregado de discutir prioridades, cronograma e organização do processo negociador do futuro instrumento. Realizada em outubro de 2009, em Bangkok, tal reunião definiu que a negociação deveria estar concluída em cinco rodadas, de modo a que uma Conferência de Ministros Plenipotenciários pudesse adotar a nova convenção no decorrer de 2013. O plano de trabalho aprovado em Bangkok atende o disposto na Decisão 25/5 sobre a necessidade de o INC concluir suas atividades antes da 27ª sessão do CA/PNUMA, prevista para fevereiro de 2013.

As questões do enfoque e do próprio objetivo da futura convenção configuram um dos principais temas de divergência no âmbito do INC. De um lado, estão os países desenvolvidos, em especial os europeus, que tendem a perseguir um instrumento o mais rigoroso e restritivo possível, com enfoque sobre a eliminação de riscos. Segundo eles, o objetivo central do novo instrumento deve ser o de proteger o meio ambiente e a saúde humana mediante proibições e restrições nas esferas da produção, do comércio, do uso e da destinação do mercúrio. Na outra extremidade do debate, países como China, Chile e Índia preferem uma convenção focada na redução de riscos, o que lhes permitiria condições de maior flexibilidade para a adequação de suas estruturas produtivas às medidas de controle. Em favor da posição de tais países, está a própria letra do mandato negociador, que faz menção explícita ao imperativo de “reduzir riscos”.

No que diz respeito à estrutura e à abrangência do novo instrumento, os países europeus encontram-se isolados na defesa de uma convenção-quadro acrescida de protocolos, em contraposição ao formato da convenção com anexos técnicos, favorecido também pelo Brasil. Na verdade, a posição dos países europeus reflete seu interesse no *open doors*, isto é, deixar aberta a possibilidade de incorporar, no escopo de aplicação do futuro instrumento, outros metais pesados objeto de preocupação internacional, tais como o cádmio e o chumbo³¹⁰. No bojo das negociações que resultaram na Decisão 25/5, tais países aquiesceram em deixar de fora do mandato, a título de recuo tático, uma menção explícita a essa possibilidade. Entenderam que facilitariam, assim, adoção da decisão que lançaria as negociações. A concessão dos europeus nunca os impediu, contudo, de denunciar a debilidade do mandato e pressionar pela sua alteração a fim de manter uma porta aberta para inclusão de novas substâncias.

310 O Brasil não favorece propostas de reabertura do mandato em geral. Quanto ao “*open doors*”, defende que não existem dados suficientes sobre o cádmio e o chumbo que justifiquem o engajamento em negociação por parte dos países em desenvolvimento, sobretudo do ponto de vista da América Latina e do Caribe.

Um segundo importante tema objeto de discussão nas negociações refere-se à dicotomia emissões *versus* liberações. Os países desenvolvidos defendem a visão de um instrumento centrado, primordialmente, no controle de emissões atmosféricas (queima de combustíveis, fabricação de cimento, incineração de resíduos e produção de metais não ferrosos), em razão de seu alcance global, decorrente de suas propriedades de persistência e capacidade de transporte a longa distância. Nessa ordem de ideias, argumentam em favor de tratamento diferenciado e menos rígido para o caso das liberações em água e solo, que mereceriam ser objeto apenas de medidas regulatórias nacionais e locais. China e Índia são os países mais refratários à ideia. Desconfiam da existência de uma intenção oculta de parte do mundo desenvolvido, a quem interessaria reduzir as atividades de queima de carvão em termoeletricas, elemento de peso crucial nas matrizes energéticas de seus respectivos países e determinante, portanto, para o seu desenvolvimento.

Em meio aos dois extremos do debate, encontra-se a posição do Grulac, que advoga por uma abordagem equilibrada entre as diversas 'mídias ambientais', com vistas a um instrumento robusto e efetivo. No entendimento dos países da região, o instrumento não pode prescindir de um tratamento adequado para outros importantes aspectos da problemática do mercúrio, tais como o despejo em água e solo, os sítios contaminados, a armazenagem, os resíduos e a mineração artesanal de pequena escala. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, são desafios cujo enfrentamento exige sólido apoio técnico e financeiro de parte da comunidade internacional³¹¹.

311 A dicotomia emissões *versus* liberações encontrou eco na polêmica em torno do chamado "estudo do parágrafo 29". Trata-se de uma provisão da Decisão 25/5, que determinou a elaboração de um estudo *on various types of Mercury emitting sources, as well as current and future trends of Mercury emissions, with a view to analysing and assessing the costs and the effectiveness of alternative control Technologies and measures*. Com sua coordenação repassada ao Instituto de Pesquisas Ambientais da Suécia, o referido estudo teve seu escopo, sua metodologia e seus resultados questionados pelo Brasil, por dois motivos básicos: por ter deixado de fora as áreas consideradas muito representativas da problemática do mercúrio no país (garimpo, produção de cloro-soda, odontologia e setor médico-hospitalar, lâmpadas fluorescentes) e por ter categorizado o país, sem bases científicas, como um dos *nine of the top Mercury emitting countries that are significant contributors to global Mercury emissions in each source category*.

A discussão sobre emissões *versus* liberações incide diretamente sobre os desafios da mineração artesanal de pequena escala (ASGM), que é uma das prioridades do Brasil no processo negociador em curso. Para o governo brasileiro, a questão do garimpo possui importante vertente de política externa e vem sendo tratada de forma positiva na agenda bilateral com os países vizinhos da fronteira norte (Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Venezuela), de modo a prevenir eventuais crises e a reverter percepção negativa sobre a parcela da comunidade brasileira presente em tais países. Nessa perspectiva, o Brasil busca sublinhar, com apoio de outros países em desenvolvimento (Colômbia, Equador, Indonésia, Mali Tailândia e Tanzânia), a complexidade e as implicações socioeconômicas do garimpo, bem como o papel positivo que o futuro instrumento pode vir a desempenhar para contingentes populacionais envolvidos ao estimular alternativas econômicas àquela atividade. Medidas excessivamente restritivas, sobretudo em relação ao comércio de mercúrio, podem surtir efeitos colaterais indesejáveis e contrários ao esperado, podendo incentivar a ilegalidade e a marginalização.

Por se tratar de questão cara ao interesse nacional, o Brasil aceitou copresidir o grupo de contato sobre ASGM. O referido grupo concentrou-se na definição de ASGM, restrições ao comércio, escopo do artigo sobre o assunto, seus aspectos voluntários e/ou obrigatórios, inclusive no tocante aos chamados “planos nacionais de ação”. A liderança brasileira tem sido fundamental para assegurar tratamento adequado e diferenciado para a questão do garimpo. O formato do texto remetido à plenária do INC tem, por enquanto, caráter exclusivamente voluntário (*Parties shall consider taking measures; Parties may cooperate*), na linha do que vem sendo preconizado pelo Brasil e aliados. No entendimento destes países, o instrumento deveria servir apenas como marco referencial para o tratamento do tema, cabendo às partes definir se ASGM em seu território é atividade significativa e merecedora de medidas de controle. Em caso afirmativo, aí sim o país em questão

deveria elaborar Plano Nacional de Ação para redução e, se possível, eliminação do mercúrio no garimpo.

A outra grande prioridade do Brasil no âmbito do processo negociador remete à questão do emprego do mercúrio na área médico-hospitalar. O país opõe-se a que o futuro acordo faça referência ao banimento do mercúrio no setor, em função das dificuldades de sua viabilização em um sistema público de saúde de grande envergadura como o brasileiro. Nos países em desenvolvimento, o mercúrio ainda é muito utilizado em processos e equipamentos hospitalares, em amálgamas dentários e na preservação de vacinas. Existe, portanto, uma preocupação de que a sua substituição e posterior armazenagem não acarretem ônus excessivo para a rede pública de saúde. No caso da medicina imunológica, por exemplo, apesar de as quantidades empregadas serem ínfimas, cresce o número de países e ONGs que pressionam em favor da proibição do timerosal, substância à base de mercúrio presente na conservação e fabricação de vacinas.

O Ministério da Saúde brasileiro até admite a redução e eliminação gradual do mercúrio em amálgama dentário a partir da entrada em vigor da futura Convenção, mas é vocal quanto à necessidade de manter o uso do timerosal para a conservação de vacinas multidoses, oferecidas gratuitamente à população brasileira. No entendimento do Brasil, o debate no INC sobre a utilização do mercúrio na medicina imunológica deve considerar prioritariamente objetivos fundamentais de saúde pública, evitando proibições que prejudiquem sua consecução, sob o argumento da existência de supostos malefícios. A própria OMS reafirma a falta de evidência científica a respeito dos riscos associados ao timerosal. Depois de debater o assunto, seu Grupo Estratégico Consultivo de Especialistas (SAGE) recomendou a sua exclusão do rol de medidas de controle negociadas no âmbito do PNUMA³¹².

312 Cf. MRE. Telegrama nº 661, de 25 abr. 2012, de Delbrasgen.

Como esperado, a provisão de recursos financeiros e assistência técnica para apoiar os países em desenvolvimento no cumprimento de suas obrigações tornou-se um dos pontos mais sensíveis da negociação. Várias delegações de países desenvolvidos defendem, como melhor alternativa para o futuro instrumento, a chamada “abordagem integrada” (*integrated approach*) para o financiamento de químicos, o que significaria remeter aos países do Sul o ônus de integrar a agenda de segurança química em suas políticas públicas de desenvolvimento. Quando muito, admitem apoiar o GEF como futuro mecanismo financeiro. Ao mesmo tempo, evidencia-se, nos debates, a tradicional estratégia negociadora dos países desenvolvidos de protelar definições sobre o assunto e evitar, a todo custo, o estabelecimento de um nexo entre o cumprimento de obrigações e seu compromisso no referente à provisão de assistência técnica e financeira.

Por outro lado, os países em desenvolvimento defendem a criação de mecanismo financeiro independente e dedicado ao futuro instrumento, nos moldes do Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal de Substâncias Destruídas da Camada de Ozônio. Nessa ordem de ideias, o Brasil advoga que o referido mecanismo deve ser subordinado à Conferência das Partes e contar com recursos novos, adicionais e previsíveis, além de ser objeto de obrigação juridicamente vinculante e de avaliação periódica de efetividade. Para tanto, reitera a necessidade de não repetir os erros dos processos negociadores passados, que resultaram em convenções de segurança química com baixo índice de efetividade, justamente pela falta de meios de implementação adequados. Não é por outra razão que o país preconiza, com o firme apoio do Grulac, a concepção de um instrumento baseado na horizontalidade entre os compromissos nele contraídos e a disponibilidade dos meios.

Durante o INC-3, o Brasil presidiu reunião do Grupo G77 e China para tratar especificamente da questão do financiamento e assistência técnica. Nela, decidiu-se que apenas esses dois itens

temáticos seriam objeto de reunião intersessional de especialistas. O resultado do encontro de especialistas ficou, porém, aquém do esperado. Na avaliação do Brasil, a proposta de texto elaborada pelos copresidentes do grupo e que foi elevada à consideração do INC-4, não contemplou os elementos capazes de assegurar que a nova convenção contará com recursos previsíveis, adequados e suficientes para apoiar os países em desenvolvimento. Isto levou a que o país aceitasse exercer a copresidência do grupo de contato sobre o assunto durante o INC-4. Também nessa reunião, entretanto, pouco se avançou na complexa e difícil tarefa de superar essa divergência de visões entre o mundo desenvolvido e os países em desenvolvimento³¹³.

Registre-se, por fim, que as negociações sobre mercúrio realizam-se no contexto de uma nova correlação de forças que pode ter o condão de produzir uma convenção mais equilibrada. Para além da afinidade natural e do peso exercido pelos países emergentes nas negociações – especialmente Brasil, China e Índia –, percebe-se, pela primeira vez no âmbito do regime internacional de segurança, um trabalho sólido e sistêmico de coordenação e construções de posições comuns no âmbito do Grulac, desde a reunião preparatória de Bangkok³¹⁴. A atuação do grupo foi determinante, por exemplo, para extrair o compromisso de que cada sessão do INC deveria ser precedida por ao menos uma reunião regional de caráter consultivo³¹⁵. Em que pese os avanços, tais reuniões intersessionais deixaram claro que a coordenação

313 A relutância dos países desenvolvidos em aceitar a criação de um mecanismo financeiro robusto encontra eco nas discussões preliminares sobre o preâmbulo, no qual tais países não aceitam ver incluída menção ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

314 OEWG preparativo de Bangkok propiciou ao Grulac a oportunidade para lançar as bases de uma metodologia de trabalho que renderia frutos. Sob a coordenação do Brasil, acordou-se, para os períodos intersessionais, a distribuições de tarefas entre pequenos grupos de países que se encarregariam de produzir documentos de reflexão (*thought papers*), intervenções conjuntas e propostas de texto para os artigos e anexos da futura convenção.

315 A realização dessas reuniões periódicas tem sido fundamental para o concerto de posições e estratégias de atuação comuns na região. Propiciam aos países do Grulac a oportunidade para o intercâmbio de informações e de experiências nacionais, bem como visões acerca do futuro instrumento.

regional é um desafio à parte que exige esforço constante, em razão das diferentes realidades e interesses latino-americanos e caribenhos³¹⁶.

Conclui-se, assim, que apesar de se encontrar nas etapas finais do plano de trabalho acordado em Bangkok, o processo negociador do instrumento sobre mercúrio ainda tem vários desafios a enfrentar. Lançadas sob o signo das “sinergias”, as negociações fomentam, ademais, certa expectativa de que seus resultados possam ser determinantes para a definição das tendências futuras do regime internacional de segurança química. Restaria saber se a nova correlação de forças, na qual se destaca a solidez das posições do Grulac, será suficiente para assegurar que o quarto instrumento vinculante do regime restaure o equilíbrio entre os interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. E o Brasil tem certamente um importante papel a desempenhar nesse sentido.

3.4. A Conferência Rio+20

Aproveitando o ensejo do 20º aniversário da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), o Brasil formulou a proposta e logrou convencer a comunidade internacional da importância de organizar uma nova conferência mundial sobre desenvolvimento sustentável, em 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Com esta iniciativa considerada ousada e arriscada, o país trouxe para si a imensa responsabilidade de sediar um evento cujos números e resultados seriam fatalmente comparados com aquela que costuma ser apontada como a maior e mais marcante conferência internacional de todos os tempos. Com efeito, à medida que avançava o seu processo preparatório, as altas expectativas geradas em torno da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)

³¹⁶ Ficou claro, por exemplo, nessas reuniões, que o Chile tende a ser mais conservador na adoção do novo instrumento, por administrar delicado equilíbrio entre seus setores de mineração, saúde e meio ambiente. Já a Jamaica e as demais ilhas caribenhas anglófonas têm sua preocupação focada em produtos e resíduos contendo mercúrio.

foram cedendo lugar a críticas e a um pessimismo contagiante. A opinião pública especializada, a grande mídia, renomados articulistas e representantes do terceiro setor passaram a realçar a lentidão das negociações e a alardear o iminente fracasso da conferência. Foi preciso que o Brasil se valesse de toda a sua capacidade diplomática e credibilidade internacional para que o processo negociador fosse reconduzido ao bom trilho e culminasse com a celebração do “acordo possível”³¹⁷.

Segundo a Resolução que aprovou a realização da Rio+20, o objetivo central da Conferência seria “to secure renewed political commitment for sustainable development, assessing the progress to date and the remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits on sustainable development and addressing new and emerging challenges”³¹⁸. No mesmo documento, determinou-se que a Rio+20 deveria contemplar, durante seu processo preparatório, a discussão e o refinamento de dois temas: i) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e ii) a moldura institucional para o desenvolvimento sustentável. Ainda de acordo com a Resolução, a Conferência deveria ter como resultado a produção de um documento político focado (*a focused political document*)³¹⁹. Por razões e lógicas de natureza distinta, a reunião acabou enfrentando dificuldades em todas estas frentes.

As discussões sobre o item da economia verde caracterizaram-se por forte dilema de ordem conceitual. Empregado pela primeira vez no final da década de oitenta, em um contexto de reflexão sobre possíveis contribuições da economia para o significado do desenvolvimento sustentável, o termo “economia verde” foi reintroduzido durante a crise financeira de 2008 para referir-se, de modo geral, a

317 Nas palavras do próprio secretário-geral da Conferência, Sha Zukang. Cf. BRASIL fecha acordo e evita risco de impasse na Rio+20. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 jun. 2012.

318 ASSEMBLY GENERAL OF THE UNITED NATIONS. 64th Regular Session. *Resolution A/RES/64-236*, parágrafo, 20(a).

319 *Ibidem*, parágrafo 20(b).

políticas de crescimento econômico, de criação de empregos decentes e de geração de energia limpa que tomassem em conta parâmetros de sustentabilidade. Tratava-se fundamentalmente de transformar o cenário de múltiplas crises internacionais (financeira, alimentar, energética e ambiental) em uma oportunidade para realizar a transição para um novo modelo de desenvolvimento mediante a integração da sustentabilidade nas políticas e medidas de resposta às crises. A reação de desconfiança dos países em desenvolvimento não se fez esperar, como se depreende da seguinte passagem de um texto apresentado como contribuição brasileira aos debates no âmbito do G-77 em preparação para primeira reunião preparatória da Conferência:

Does this new approach offered by the concept of a “green economy” add value to the paradigm of sustainable development? Does it represent a particular expression of the link between the economic and environmental dimensions of sustainable development, defined in response to the specific circumstances of the recent crises, particularly the financial crisis, and the concerns with climate change? Or does it inadvertently compete with the agreed multilateral conceptual framework for sustainable development by redefining the relation between the economic, environmental and social aspects and the blurring the distinctions between the development challenges facing the developing world and those facing the developed world? (...). It is necessary to assess the scope and possible benefits of a “green economy” approach, as well as the costs it would entail, so as to avoid replicating a discussion on the interrelation between environment, economy and society that was conceptually concluded 18 years ago in UNCED. In sum, we must assess if deploying this new concept represents a duplication of efforts or an attempt to sideline the concept of sustainable development and its requirements. The limits of “green economy” should be clarified³²⁰.

320 Cf. MRE. Telegrama nº 1619, de 07 mai. 2010, de Delbrasonu, parágrafos 5 e 6.

Para a maioria dos países em desenvolvimento, estava-se diante da tentativa de impor um novo paradigma de crescimento econômico, formulado pelo mundo desenvolvido e ancorado em uma visão eminentemente ambiental da sustentabilidade, em prejuízo do equilíbrio para com as dimensões do social e do econômico. Tentativas de refinamento conceitual da economia verde trariam embutidos os desafios atinentes à definição sobre quem teria o mandato ou o poder de certificar a sustentabilidade ou caráter “esverdeante” de uma determinada política, ação, tecnologia ou produto. Nessa ordem de ideias, uma vez estabelecidos os parâmetros de transição para economia verde, permaneceriam os receios quanto à imposição de barreiras comerciais (“protecionismo verde”) e condicionalidades para a ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA). Adicionalmente, o conceito de economia, tal como vinha sendo disseminado, tenderia a uma indesejada uniformização dos cenários de impactos e respostas à crise, não refletindo com clareza os distintos níveis de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos diferentes países.

Na impossibilidade de se alcançar o consenso sobre a definição do termo “economia verde”, a solução encontrada para contornar o impasse foi deixar de lado o debate semântico e passar a discutir a aplicação prática de políticas e ações de economia verde, tanto em seus aspectos positivos quanto negativos³²¹. Para os EUA, tratar-se-ia fundamentalmente de eliminar barreiras comerciais para “produtos verdes”. A UE, por sua vez, defendeu a proposta de adoção de um “mapa do caminho para a economia verde”, com objetivos, metas e ações com prazos em nível internacional, complementado por ações nacionais baseadas em prioridades domésticas e apoiada por uma “caixa de ferramentas” (*toolbox*) e/ou “diretrizes de boas práticas” (*best practice guidelines*). Quanto ao G-77/China, ainda que sua posição

321 Tal solução não foi totalmente desprovida de controvérsias, já que um grupo de países em desenvolvimento, em especial os da Alba, insistiam na necessidade de definição explícita para a economia verde como pré-condição para avançar com o tema.

oficial se centrasse sobre a constatação da inexistência de acordo consensual sobre a definição de economia verde³²², a maioria de seus países-membros indicou considerá-la como um instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Ao defender a impraticabilidade de modelo único para a economia verde, o Grupo argumentou contra a imposição de indicadores globais a países em desenvolvimento.

Para o Brasil, a economia verde significava a “catalisar a ligação das intenções e objetivos gerais expressos no conceito de desenvolvimento sustentável com a realidade da operação da economia”, constituindo, portanto, um “instrumento de implementação da Agenda 21”³²³. Para tanto, seria preciso reforçar o vínculo entre ambos os conceitos, “de forma a evitar uma leitura do conceito de economia verde que privilegie os aspectos da comercialização de soluções tecnológicas avançadas sobre a busca de soluções adaptadas às realidades variadas dos países em desenvolvimento”. Nessa perspectiva, a economia verde deveria ser entendida “como um programa para o desenvolvimento sustentável, ou seja: um conjunto de iniciativas, políticas e projetos concretos que contribuam para a transformação das economias”, com vistas a integrar crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. No plano conceitual, a visão brasileira consubstanciava-se na proposta de adoção do termo “economia verde inclusiva”, que teria a vantagem de trazer o aspecto social para a linha de frente da discussão e, ao mesmo tempo, sintetizar o tema da Conferência.

O fato é que, aos poucos, consolidou-se a opinião generalizada de que um eventual entendimento sobre o que vem a ser uma economia verde deveria ser flexível suficiente para responder às condições, necessidades e especificidades de cada país (“*no one-size-fits-all*”). Também se reconheceu que a construção de capacidades

322 A posição do G-77/China refletia o delicado equilíbrio alcançado para acomodar os países da Alba, que mantinham fortes reservas à economia verde, por acreditar que ela representaria apenas uma forma de mercantilização dos recursos naturais.

323 Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20. 26 out. 2011, p. 22.

e a transferência de tecnologias teriam um importante papel a desempenhar no esforço de transição para a economia verde. A marcante evolução no tratamento do tema ao longo das reuniões preparatórias permitiu que a Conferência chegasse a um entendimento final sobre a maneira pela qual o tema deveria estar refletido na linguagem de seu documento político. De modo geral, o texto acordado atendeu as principais preocupações dos países em desenvolvimento, sobretudo no que tange à imposição de modelos e parâmetros únicos, conforme atesta o excerto abaixo:

We affirm that there are different approaches, visions, models and tools available to each country, in accordance with its national circumstances and priorities, to achieve sustainable development in its three dimensions which is our overarching goal. In this regard, we consider green economy in the context of sustainable development and poverty eradication as one of the important tools available for achieving sustainable development and that it could provide options for policy making but should not be a rigid set of rules. We emphasize that it should contribute to eradicating poverty as well as sustained economic growth, enhancing social inclusion, improving human welfare and creating opportunities for employment and decent work for all, while maintaining the healthy functioning of the Earth's ecosystems³²⁴.

Com relação ao segundo tema da Conferência, houve apoio generalizado, durante as discussões, à necessidade de reformar o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, tanto no sentido de seu fortalecimento quanto no de conferir-lhe maior coerência e coordenação. Além de responder aos desafios emergentes, uma estrutura institucional eventualmente reforçada deveria, na visão da grande maioria, ser capaz de preencher as lacunas de implementação da agenda do desenvolvimento sustentável. O resultado

324 *The Future We Want*, parágrafo 56.

precisaria, ainda, obedecer ao critério de equilíbrio entre os três pilares do desenvolvimento sustentável e ser consistente com os legados das Cúpulas do Rio e de Johannesburgo. Outro relevante ponto de convergência em relação ao tema da moldura institucional para o desenvolvimento sustentável foi a da necessidade de estimular o aperfeiçoamento da governança em todos os níveis: local, nacional, regional e global.

A grande dificuldade do tema, porém, residia na divergência de visões sobre qual o melhor caminho a ser percorrido. Embalados pelos debates no âmbito do Grupo Consultivo Ministerial sobre Governança Ambiental Internacional, um significativo e poderoso agrupamento de países, capitaneados pela UE e o Grupo Africano, advogou em favor da criação de uma organização ou agência especializada das Nações Unidas para o meio ambiente, da qual o PNUMA constituiria o núcleo central. A proposta recebeu oposição frontal de EUA, Japão e Canadá, que se posicionavam, em geral, contrários ao estabelecimento de qualquer arranjo institucional que pudesse incorrer em burocracia ou gastos adicionais. Vários países em desenvolvimento, por sua vez, manifestaram preferência por soluções intermediárias, que envolvessem a criação de uma nova instância coordenadora ou a reforma de estruturas onuseanas existentes, nomeadamente o Ecosoc, a CDS e o próprio PNUMA. O G-77/China, por sua vez, via-se impossibilitado de alcançar uma posição comum em razão do propalado “consenso africano”, liderado pelo Quênia, sobre a transformação do PNUMA em uma agência especializada sobre meio ambiente com sede em Nairóbi.

Na visão do Brasil, o aperfeiçoamento na estrutura institucional do desenvolvimento sustentável deveria resultar de um triplo processo pelo qual se perseguiria a coerência de ações nos planos nacional, intergovernamental e interinstitucional global. Na esfera interna, os Estados deveriam unificar “sua ação e discurso em favor da sustentabilidade, tanto nos diferentes níveis administrativos (nacional e subnacional) quanto na relação entre os Poderes do

Estado (no caso brasileiro, Executivo, Legislativo e Judiciário), mas, sobretudo, na atuação das diversas Pastas do Executivo”³²⁵. No plano intergovernamental, caberia “unificar o discurso de cada Estado nos diversos organismos internacionais de que participam para dar maior coerência ao sistema”³²⁶. Já no plano interinstitucional, haveria que criar “um mecanismo de coordenação permanente de alto nível entre as instituições internacionais voltadas para o desenvolvimento”³²⁷. O Brasil também alertou para a necessidade de se “discutir uma nova e mais efetiva moldura institucional financeira”, uma vez que a dificuldade de acesso a recursos continua a ser um dos fatores que mais prejudicam a implementação das decisões sobre desenvolvimento³²⁸.

Do ponto de vista dos resultados, a principal inovação sobre o tema foi a decisão de estabelecer um fórum político de alto nível, em substituição à CDS, para fazer o seguimento da implementação do desenvolvimento sustentável sem sobrepor-se aos mandatos dos órgãos e entidades existentes³²⁹. O documento político final também reafirmou a centralidade da Assembleia Geral e pediu priorização para o tema do desenvolvimento sustentável. O Ecosoc teve reconhecido seu papel-chave na integração equilibrada de suas três dimensões. No que respeita ao pilar ambiental, ainda que a Conferência não tenha encampado a proposta de criação da organização mundial do meio ambiente³³⁰, pode-se considerar que ele emergiu da Rio+20 visivelmente reforçado. Ao reconhecer a necessidade de aperfeiçoar a Governança Ambiental Internacional dentro do contexto do desenvolvimento sustentável, o documento final convidou a Assembleia Geral a adotar,

325 Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20. 26 out. 2011, p. 24.

326 *Ibidem*.

327 *Ibidem*.

328 *Ibidem*.

329 A ideia é que o fórum esteja apto para funcionamento a partir da 68ª Sessão da AGNU, depois de ter seu formato e aspectos organizacionais definido por um processo negociador conduzido sob a égide da Assembleia Geral. Cf. *The Future We Want*, parágrafo 84.

330 De acordo com Delbrasonu, “notou-se a certa altura inflexão da UE a favor da discussão da proposta de um Conselho de Desenvolvimento Sustentável”. Cf. MRE. Despacho Telegráfico nº 1052/12, de 03 mar. 2012, para Delbrasonu, parágrafo 7.

para sua 67ª Sessão, uma resolução no sentido do fortalecimento do PNUMA, com as seguintes diretrizes:

- (a) Establish universal membership in the Governing Council of UNEP, as well as other measures to strengthen its governance as well its responsiveness and accountability to Member States;
- (b) Have secure, stable, adequate and increased financial resources from regular budget of the UN and voluntary contributions to fulfill its mandate;
- (c) Enhance UNEP's voice and ability to fulfill its coordination mandate within the UN system by strengthening UNEP engagement in key UN coordination bodies and empowering UNEP to lead efforts to formulate UN system-wide strategies on the environment;
- (d) Promote strong science-policy interface, building on existing international instruments, assessments, panels and information networks, including the Global Environment Outlook, as one of the processes aimed at bringing together information and assessment to support informed decision-making;
- (e) Provide capacity building to countries as well as support and facilitate access to technology;
- (f) Progressively consolidate headquarters functions in Nairobi, as well as strengthen its regional presence, in order to assist countries, upon request, in the implementation of their national environmental policies, collaborating closely with other relevant entities of the UN system; and
- (g) Ensure the active participation of all relevant multilateral institutions and explore new mechanisms to promote transparency and the effective engagement of civil society³³¹.

Nada foi mais ilustrativo dos desafios enfrentados pela Conferência do que a lenta e árdua negociação em torno de seu documento político final, que se estendeu até as vésperas da reunião. Superada a fase inicial de discussões sobre formato e estrutura, com a decisão

331 *The Future We Want*, parágrafo 56.

tomada em favor da elaboração de um documento político conciso, focado e baseado em ações, os negociadores engajaram-se na difícil tarefa de ter que refletir e condensar, em um texto curto, os aportes de quase uma centena de países – além das contribuições enviadas pelos Grupos Principais (*major groups*) e pelas agências e organizações intergovernamentais do sistema ONU. O rascunho zero (*zero draft*) preparado pela Presidência do Comitê Preparatório não foi capaz de agradar as delegações e passou a ser alvo de sucessivos acréscimos, reparos e alterações, chegando a ter seu número de páginas duplicado em determinado momento do processo.

Por trás das dificuldades de acomodação da linguagem, pairavam as diferentes visões sobre a estrutura e o conteúdo do documento. No entendimento dos países em desenvolvimento, haveria que conferir ênfase especial à reafirmação dos compromissos assumidos desde a Rio 92, bem como à revisão de seus progressos e lacunas de implementação, evitando-se, assim, a todo custo, incorrer em retrocessos. Já para o mundo desenvolvido, que temia a cobrança dos compromissos assumidos em matéria de financiamento, convinha a elaboração de documento conciso, integrado apenas por temas consensuais e focado essencialmente nas ações para o futuro. A temática dos meios de implementação constituiu outro importante elemento divisor de opiniões, sobretudo diante da recusa dos países do Norte em discutir metas e cifras para o financiamento de apoio à transição para a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável.

À medida que avançava o processo preparatório, multiplicavam-se as críticas ao lento ritmo das negociações e ao baixo nível de ambição da Conferência. Representantes de vários segmentos da sociedade brasileira, encabeçados pelo Embaixador Rubens Ricupero, entregaram ao Governo, dois meses antes da reunião, documento intitulado “Rio mais ou menos 20?”, que apontou para uma percepção generalizada quanto a “um elevado risco de que a Rio+20 seja não apenas irrelevante, mas configure um retrocesso”, o que pode resultar

no “esvaziamento da Conferência em termos de presença de Chefes de Estado e de Governo, configurando embaraçoso contraste com Rio 92, cujo aniversário se pretende comemorar”³³². Em uma demonstração de ressentimento por não ter obtido para o PNUMA o espaço que almejava, o diretor-executivo Achim Steiner foi outro que somou críticas ao processo negociador conduzido em Nova York, tachado de ser “excessivamente viciado pela clivagem Norte-Sul”³³³. A preocupação chegou a fazer com que, em determinado momento, a UE cogitasse a possibilidade de instigar o Brasil a assumir antecipadamente o comando das negociações. O desafio de aproximar posições era um desafio para qual o país já se considerava apto a enfrentar, a julgar pelas palavras do Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, principal responsável pela organização da Conferência:

O Brasil está em situação ímpar, porque, nesses últimos anos, tivemos progresso no pilar econômico, no social e no ambiental também. Temos a capacidade de ter essa visão equilibrada, coisa que nos outros países não ocorreu. O que está parcialmente ao nosso alcance é a questão dos resultados. Na presidência da conferência, o Brasil vai, como já tem feito, ser neutro, mas não indiferente. Temos obrigação de fazer andar o debate e a promoção de consensos. O Brasil costuma ser bom em promover consensos. Vamos realizar um trabalho de debate informal com os membros da ONU, organizar reuniões de diálogos sobre os itens da agenda daqui até a conferência, para ir desgastando as arestas, buscando criar pontes e estabelecer consenso³³⁴.

Ciente da difícil tarefa que teria pela frente e imbuído da certeza de que sua condição de anfitrião lhe impelia a construir consensos, o Brasil buscara, desde cedo, esvaziar as expectativas daqueles que esperavam ver na Conferência um terreno fértil para a proliferação

332 Documento disponível em: <http://aldeiacomum.files.wordpress.com/2012/04/rio_mais_ou_menos_20.pdf>. Acesso em: 15 nov.2012.

333 MRE. Despacho Telegráfico nº 164, de 20 mai. 2011, para a Embaixada em Nairóbi, parágrafo 8.

334 Entrevista do Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado à Revista Carta Capital, 4 jun. 2011.

de novos compromissos, instituições ou textos legais. Tampouco interessava ao país que a reunião se resumisse a um espaço para a mera troca de acusações sobre razões e responsabilidades atinentes às lacunas de implementação da Agenda 21, bem como de todos os demais compromissos contraídos na área de meio ambiente. Daí a conveniência de construir o discurso e vender a visão de que a Rio+20 deveria focar seus esforços em apontar o caminho para o futuro de médio e longo prazo, mediante a discussão e o lançamento das bases para um novo paradigma de desenvolvimento.

Concluído o processo preparatório às vésperas da reunião, o Brasil assumiu o comando das negociações com apenas 40% do texto acordado e logrou, no curto espaço de três dias que antecederiam a chegada dos Chefes de Estado e de Governo, aprovar um documento que obteve a aceitação das 193 delegações. Ao contrário do muitos imaginavam, o país não recorreu ao expediente de apresentar um texto alternativo, preferindo empreender uma maratona de negociações diplomáticas sobre o anteprojeto existente³³⁵. Em uma tentativa de conciliar posições e acelerar o processo, a delegação brasileira adotou a estratégia de conduzir pontualmente a negociação de cada tema, tentando forçar o consenso, seja mediante sugestões de linguagem alternativa, seja pelas propostas de retirada de itens polêmicos. A estratégia surtiu efeito e a diplomacia brasileira colheu inúmeros elogios de parte da mídia e dos delegados estrangeiros presentes³³⁶. O negociador-chefe dos EUA, Todd Stern, avaliou o desempenho da diplomacia brasileira como “excepcional”³³⁷. Do México, onde participava de uma reunião do

335 Era um contraste com a estratégia adotada pela Dinamarca, país anfitrião da COP-14 da UNFCCC, realizada em 2009, na cidade de Copenhague. A Dinamarca saiu duramente criticada da reunião ao tentar solucionar as divergências com um texto próprio, rejeitado por alguns dos principais negociadores. Tratava-se, portanto, de um verdadeiro teste para a capacidade de liderança internacional do Brasil, que se esforçava para afastar o fantasma do fiasco de Copenhague.

336 Segundo Editorial de *O Globo*, “sob pressão extraordinária, num prazo mínimo, os diplomatas brasileiros trabalharam duro para transformar um enorme impasse no consenso possível”. Cf. O CONSENSO Possível na Rio+20. *O Globo*, Rio de Janeiro, Editorial de 21 jun. 2012. Já o Editorial do Estado de São Paulo destacou que “o exaustivo esforço do Itamaraty na produção do documento foi bem-sucedido, ainda mais levando em conta os impasses que outros países não conseguiam superar, praticamente obrigando a nação anfitriã do evento a assumir a condução do processo”. Cf. O CONSENSO do Quase Nada. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2012.

337 Cf. OLIVEIRA, Eliane; GODOY, Fernanda; BATISTA, Henrique Gomes. Atuação de diplomacia brasileira gera controvérsias. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 jun. 2012.

G-20, a presidenta Dilma Rousseff saudou a aprovação do texto final antes da chegada dos Chefes de Estado na Conferência como “uma vitória do Brasil”³³⁸.

Não obstante o inquestionável feito da diplomacia brasileira, o documento final da Conferência permaneceu alvo de críticas generalizadas, sobretudo de parte dos ambientalistas e da mídia. Integrantes da Cúpula dos Povos classificaram o documento como um fracasso e chegaram a solicitar que a expressão “com plena participação da sociedade civil” fosse retirada do documento. Na avaliação dos representantes da sociedade civil, a principal fragilidade do acordo firmado foi a ausência de metas e prazos para implementação de medidas que visem ao desenvolvimento sustentável. Como esperado, as críticas das ONGs ambientais repercutiram amplamente sobre os veículos de comunicação locais e estrangeiros, parte dos quais não soube compreender o papel da diplomacia nacional. Em seu Editorial do dia seguinte à abertura oficial do evento, o jornal Folha de São Paulo sentenciou:

Malogrou a Rio+20. Não há outra forma de descrever o resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Não se encontra palavra mais apropriada que “fracasso” para qualificar uma reunião cujo mérito maior foi evitar um retrocesso de duas décadas, em relação à primeira Cúpula da Terra, no mesmo Rio de Janeiro, em 1992. Até o comedido Ban Ki-moon, Secretário-Geral da ONU, permitiu-se afirmar que desejaria um documento final mais ambicioso. Só o governo brasileiro, no papel de anfitrião, saudou os 283 parágrafos da peça “O Futuro que Queremos” como “vitória” e “avanço”. O Itamaraty pode ter evitado um fiasco do porte da conferência do clima de Copenhague (2009), que se mostrou incapaz de produzir uma declaração conjunta. Mas falar em texto “estupendo” é um exagero que nem mesmo a proverbial presunção diplomática autorizaria³³⁹.

338 Cf. MURNO, Gabriela; RIBEIRO, Erika. Texto final da Rio+20 deve sofrer mudanças de Chefes de Estado. *Brasil Econômico*, 20 jun. 2012.

339 ADEUS, Rio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Editorial de 21 jun. 2012.

Das delegações participantes, os países europeus foram os que adotaram o discurso mais crítico em relação aos resultados da Conferência, talvez por não terem sido atendidos em seu pedido de deixar que as negociações se prolongassem sob a supervisão política dos ministros³⁴⁰. Para tais países, o Brasil deveria ter lutado por um texto com metas mais ambiciosas em lugar de propor um acordo menos conflituoso em troca de uma rápida aprovação³⁴¹. A comissária europeia para Mudanças Climáticas, Connie Hedegaard, declarou que “a Europa preferiria ver mais de: ‘Nós nos comprometemos, nós decidimos’, e não apenas boa intenção, queríamos algo mais afirmativo”³⁴². As críticas da UE mereceram incisiva resposta da parte do Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, para quem “não se pode ter ambição de ação sem ambição de financiamento”³⁴³.

Controvérsias à parte, o fato é que o documento político intitulado “O Futuro que Queremos” apresentou resultados nada desprezíveis. Dentre os aspectos mais positivos, está, por exemplo, a aceitação de que a erradicação da pobreza é um elemento indispensável para a concretização do desenvolvimento sustentável, na linha do defendia o Brasil. Outro grande ativo da reunião foi a decisão de lançar o processo de definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que deverá estar concluído até 2015. O documento também previu o início de uma negociação sobre metas e fontes de financiamento para o desenvolvimento sustentável. De resto, o texto tem o mérito de manter os líderes mundiais mobilizados na negociação de uma

340 Cf. ANTUNES, Claudia. Texto final do Brasil é considerado fraco por UE. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 jun. 2012.

341 A declaração conjunta dos Ministros do Meio Ambiente da Dinamarca e da UE, Ida Auken e Janez Potocnik, ecoou a pressão Europeia em favor da continuidade do processo negociador com as seguintes palavras: “A UE está engajada de forma positiva, ativa e construtiva nas negociações e continua empenhada, durante o tempo que for preciso, para alcançar resultados concretos e ambiciosos da Rio+20 nas negociações. Nós apreciamos os esforços dos nossos anfitriões brasileiros para facilitar as negociações a nível técnico e gostaríamos de agradecer-los por isso. Mas acreditamos que, nesta fase final, nossos colegas ministeriais estão em melhor posição para alcançar um acordo político com a substância necessária para trazer o mundo para um futuro sustentável”. Cf. OLIVEIRA, Eliane. Europeus cobram mais substância. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 jun. 2012.

342 Cf. CARNEIRO, Lucianne. Europa preferia algo mais afirmativo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 jun. 2012.

343 Cf. CHIARETTI, Daniela; GÔES, Francisco. Brasil tenta reverter percepção de fracasso. *Valor Econômico*, 21 jun. 2012. O Embaixador Luiz Figueiredo completou sua resposta dizendo, ainda, que: “Quem exige ambição de ação e não põe dinheiro sobre a mesa está sendo, no mínimo, incoerente”.

variedade de temas urgentes e complexos, tais como acesso a água potável e saneamento, sistemas de proteção, segurança alimentar, acesso à energia, saúde, emprego decente, redução de risco de desastres, mudança do clima, florestas biodiversidade, desertificação e igualdade de gênero.

Com relação à segurança química, a Conferência reconheceu sua centralidade para a proteção do meio ambiente e da saúde humana e reafirmou a meta acordada no Plano de Implementação de Johannesburgo³⁴⁴. Nos dez parágrafos reservados ao tema, reiterou-se a necessidade de esforços adicionais para suprir a falta de capacidade de vários países no tocante ao gerenciamento ambientalmente adequado de químicos e resíduos, inclusive mediante parcerias público-privadas, assistência técnica e estruturas governamentais aperfeiçoadas³⁴⁵. Reconheceu-se a importância da avaliação de riscos e do desenvolvimento de alternativas seguras e ambientalmente adequadas para substâncias químicas utilizadas em produtos e processos³⁴⁶. Fez-se referência ao processo negociador de um instrumento sobre mercúrio, com os votos de êxito nos resultados³⁴⁷.

No entanto, o maior avanço, sob a ótica dos países em desenvolvimento, foi indubitavelmente à aceitação de que o financiamento de longo prazo, em bases sustentáveis e adequadas, constitui elemento-chave para o gerenciamento ambientalmente adequado de químicos e resíduos³⁴⁸. Ainda que o parágrafo a respeito omita informações sobre a fonte e a natureza dos recursos, o simples fato da comunidade ter reiterado a importância da questão do financiamento não deixou de representar um avanço. Nesse sentido, também há que se destacar “as boas-vindas” ao Processo Consultivo sobre Opções de Financiamento para Químicos

344 *The Future We Want*, parágrafos 213 e 214.

345 *Ibidem*, parágrafo 215.

346 *Ibidem*, parágrafo 220.

347 *Ibidem*, parágrafo 221.

348 *Ibidem*, parágrafo 223.

e Resíduos e as expectativas em relação às propostas de seguimento, a serem apresentadas pelo DE/PNUMA.

Já o aspecto mais negativo ficou por conta da abordagem enviesada conferida à problemática da destinação dos resíduos. Em que pese o reconhecimento da importância do ESM de resíduos e a inclusão de outros relevantes pontos, tais como a reafirmação do compromisso com os 3Rs e a preocupação com o lixo eletrônico, o documento político omitiu-se por completo sobre a questão do tráfico ilegal e alimentou a tendência de flexibilização do pilar de controle da Convenção de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos³⁴⁹. Como se depreende de seu próprio nome, a Convenção foi negociada com o exato propósito de controlar a transferência e o depósito de lixo tóxico do mundo desenvolvido para os países em desenvolvimento. Mas não é essa percepção transmitida pelo documento, que silencia sobre os aspectos globais do problema, não faz referência à cooperação internacional e limita-se a recomendar políticas, estratégias e regulamentação em níveis locais e nacionais.

Para a satisfação do PNUMA, UE e aliados, não faltaram incentivos para a continuidade e o aprofundamento do projeto de sinergias. Além de parágrafo do segmento específico pelo qual se “commend the increased coordination and cooperation among chemicals and waste conventions, (...) and encourage continued enhanced coordination and cooperation among them and with SAICM”³⁵⁰, o documento político comportou, na parte dedicada à governança ambiental internacional, linguagem que pode dar margem a manobras para a retomada de iniciativas de sinergias no âmbito das convenções sobre mudança do clima, diversidade biológica e combate à desertificação:

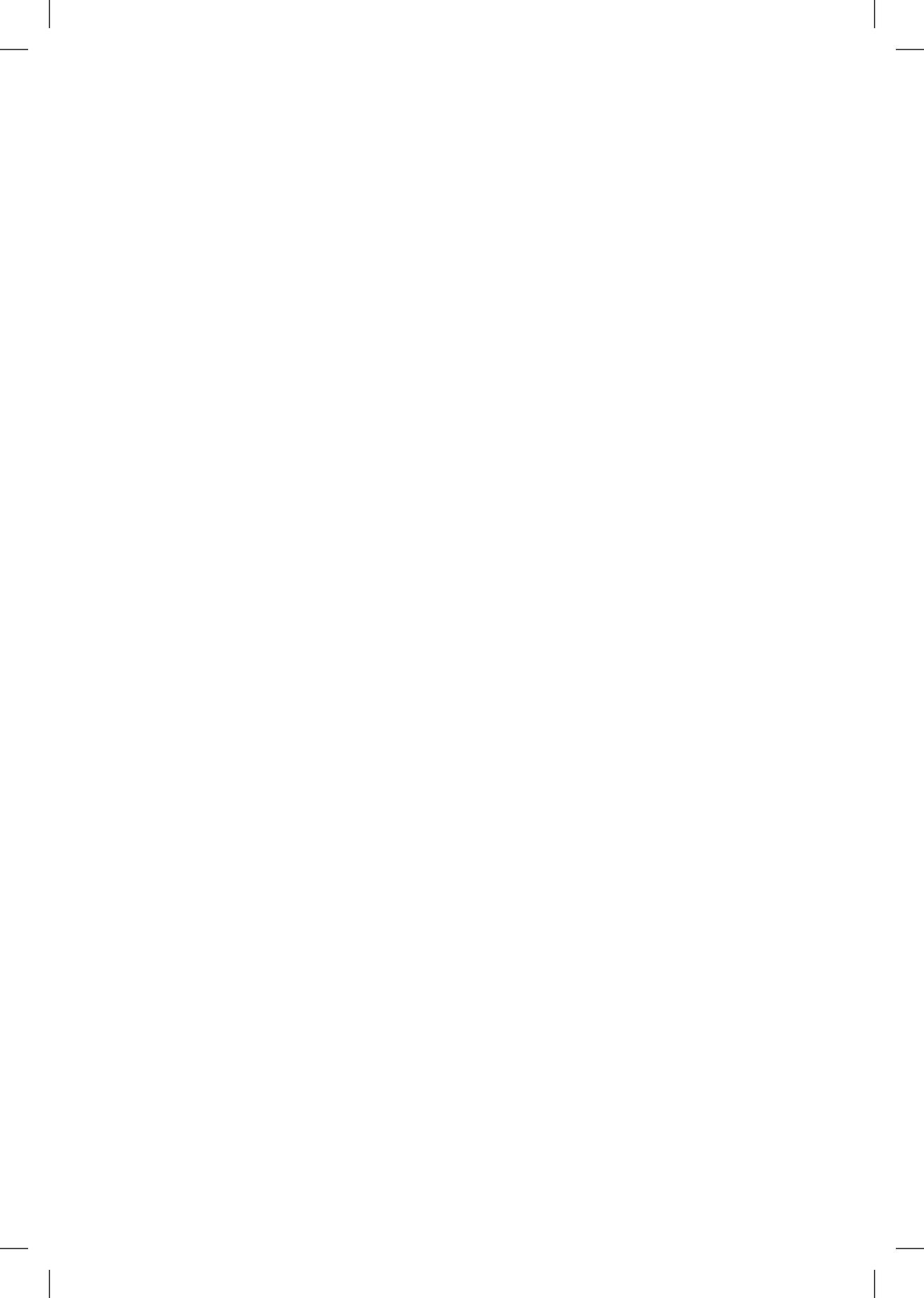
349 Ibidem, parágrafos 218 e 219.

350 *The Future We Want*, parágrafo 216.

We recognize the significant contributions to sustainable development made by the multilateral environmental agreements (MEAs). We acknowledge the work to enhance synergies among the three Conventions in the chemicals and waste cluster (the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions). We encourage parties to MEAs to consider further measures, in these and other, as appropriate, to promote policy coherence at all relevant levels, improve efficiency, reduce unnecessary overlap and duplication, and enhance coordination and cooperation among MEAs, including the three Rio Conventions as well as with the UN system in the field³⁵¹.

Por fim, há que se considerar o quão complexo e ilusório pode ser o exercício de comparação entre as duas conferências sobre desenvolvimento sustentável realizadas no Rio de Janeiro, sobretudo quando tomados em conta os panos de fundo contra os quais elas se realizaram. A Conferência Rio-92 aconteceu em um contexto internacional favorável à cooperação proveniente da redução de tensões com o fim da Guerra Fria e da expectativa em relação a uma ordem mundial renovada e mais justa. Já a Conferência Rio+20 ocorreu em um cenário internacional adverso, com fortes tensões políticas e grave crise econômica, agravadas por um descompasso entre a nova realidade mundial de poder e uma estrutura de governança global obsoleta, que não reflete ainda a ascensão e o peso dos países emergentes. A presidenta Dilma Rousseff afirmou que a Rio+20 é uma Conferência de partida, ou seja, que lança processos para que alguns assuntos – como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – sejam tratados e definidos nos próximos anos. Mas é sempre bom lembrar que a própria Rio-92 também foi em si uma Conferência de partida, ao criar convenções para discutir questões como mudanças climáticas e biodiversidade.

351 *The Future We Want*, parágrafo 89.



Capítulo 4

O Brasil e o futuro do regime: perspectivas de ação

As novidades e tendências observadas hoje no regime internacional de segurança química trazem à baila a questão das perspectivas de ação que se abrem ao Brasil no horizonte político-estratégico de curto e médio prazo. Em outras palavras, trata-se de refletir sobre como articular o discurso e a atuação do país diante dos desafios e oportunidades decorrentes da atual conjuntura do regime. Afinal, ainda que a proteção contra os efeitos adversos das substâncias químicas ocupe espaço secundário na agenda ambiental nacional e internacional, é natural que se esperem do Brasil posições sólidas e condizentes com a liderança que ele tradicionalmente exerce nos foros de meio ambiente. Nessa perspectiva, seria desejável que o Itamaraty pudesse concertar, junto a países em desenvolvimento, estratégias que fizessem do projeto de sinergias uma espécie de alavanca capaz de mover o regime na direção certa, isto é, em direção à redução dos desequilíbrios que lhe são inerentes. Na melhor das hipóteses, tal redução poderia se traduzir no objetivo estratégico de incrementar a provisão de assistência técnica e financeira a países em desenvolvimento, de preferência mediante o estabelecimento de um mecanismo financeiro dedicado ao *cluster* de químicos e resíduos.

As ações propostas no presente capítulo assentam-se, portanto, sobre a articulação em dois eixos norteadores interdependentes que atravessariam os diversos tabuleiros em que se joga e se negocia o futuro do regime de internacional de segurança química. No primeiro eixo, se agrupariam perspectivas de ação atinentes à intensificação, integração e coordenação de esforços e iniciativas em prol do fortalecimento dos meios de implementação. Sempre que possível e oportuno, as ações pertencentes a este eixo devem valer-se do recurso à comparação com o regime internacional de ozônio como um poderoso aliado na tarefa de convencimento sobre as verdadeiras causas da falta de efetividade do regime de segurança química. Afinal, se o regime de ozônio apresenta resultados expressivos no tocante ao cronograma de eliminação de SDO, tal êxito se deve primordialmente a dois elementos determinantes para a construção de confiança entre os atores do sistema: a adequabilidade dos meios de implementação e o reconhecimento das responsabilidades históricas do mundo desenvolvido.

O segundo eixo norteador de ações corresponderia à necessidade de encontrar formas de agregar massa crítica em torno das posições defendidas pelo Brasil, de modo a contrabalançar a hegemonia europeia e incidir positivamente sobre a correlação de forças vigente. Neste caso, o instrumento em potencial para galvanizar apoio junto aos demais países em desenvolvimento seria a cooperação Sul-Sul, que assume cada vez mais a condição de pilar estruturante da política externa brasileira. Além de se revelar importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento, a cooperação técnica internacional pode e deve ser capitalizada em benefício das posições brasileiras adotadas no campo da segurança química.

Resta examinar de que forma se poderiam aglutinar, em torno dos dois referidos eixos norteadores, as ações brasileiras empreendidas nas

dimensões de cada um dos instrumentos existentes, das negociações sobre mercúrio e do processo de sinergias.

4.1. Na dimensão da Convenção de Basileia

A Convenção de Basileia, que foi negociada em resposta ao fenômeno do aumento da transferência de resíduos perigosos em direção aos países em desenvolvimento, tem sido objeto de um processo de marginalização que tende a se aprofundar à medida que avançam as sinergias entre os instrumentos de segurança química. Além do esvaziamento financeiro decorrente do pouco interesse do mundo desenvolvido em apoiar a Convenção, essa marginalização consubstancia-se nas crescentes e sistemáticas investidas contra os mecanismos de controle concebidos para proteger países em desenvolvimento do tráfico legal e ilegal de resíduos perigosos. Os ataques contra o pilar de controle do mais antigo e abrangente dos instrumentos de segurança química trazem importantes dilemas e desafios para o Brasil, que é hoje o país em desenvolvimento que reúne as melhores condições para concertar uma reação ao processo de esvaziamento de que padece a Convenção.

São vários os fatores que explicam essa posição ímpar do país em relação ao imperativo de defender as conquistas da Convenção. Em primeiro lugar, sua condição de país emergente, democracia continental, sexta economia do mundo e potência ambiental o torna um exemplo em potencial para outros países que buscam o desenvolvimento com base no equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e proteção do meio ambiente. Além disso, o fato de estar hoje em pleno processo de implantação de sua política nacional de resíduos sólidos habilita o Brasil, em tese, a prescindir, no futuro próximo, da importação de resíduos para servir de matéria-prima para a indústria de reciclagem. Por último, há que se considerar que o país, de certa forma, já está identificado como liderança no questionamento a vários

dos processos e ações em curso na Convenção, desde as parcerias sobre resíduos eletrônicos até a CLI para aumento da eficácia do instrumento, passando, claro, pelo projeto de sinergias entre os acordos multilaterais de segurança química.

A resistência ao processo de marginalização da Convenção de Basileia deverá requerer do Brasil certa radicalização de seu discurso e de suas posições, sobretudo no que respeita a temas atinentes à flexibilização do pilar de controle. Diferentemente do que ocorre, por exemplo, com a Convenção de Estocolmo, onde a polarização em relação às posições defendidas pelos países desenvolvidos pode acarretar significativos custos de imagem ao país, a adoção de uma estratégia de embate frontal no âmbito da Basileia teria o condão de aumentar as chances de apoio às posições brasileiras por parte da mídia e das ONGs de meio ambiente. De certa forma, seria uma tentativa de reeditar a aliança de conjuntura que levou o mundo desenvolvido a aceitar, por ao menos duas vezes, a negociação de assuntos de interesse dos países em desenvolvimento (a própria Convenção e a Emenda do Banimento). Nessa perspectiva, o Brasil não teria muito a perder caso decidisse, por exemplo, assumir a linha de frente das denúncias dos casos de tráfico ilegal de resíduos perigosos observados no eixo Norte-Sul, especialmente aqueles que vitimam as nações africanas mais empobrecidas.

Prova inequívoca de que também o Brasil pode ser alvo em potencial do tráfico ilegal de resíduos, casos como o das tentativas de ingresso de resíduos domésticos de origem britânica precisam ser mais bem divulgados e instrumentalizados, de modo a demonstrar que, em lugar de discutir a flexibilização do pilar de controle da Convenção, as partes deveriam redobrar esforços para construir soluções efetivas de modo a impedir que o Hemisfério Sul continue acolhendo resíduos resultantes dos padrões insustentáveis de produção e consumo do mundo desenvolvido. A esse respeito, fez muito bem o Brasil em exigir o retorno imediato das cargas indesejadas ao Estado de

exportação, ainda quando a medida tenha ensejado queixas de que o país não observara os tempos e os procedimentos recomendados pela Convenção. Caso venham à tona novos episódios de tráfico em solo brasileiro, valeria à pena considerar complementar essa linha de ação com uma estratégia de divulgação junto à grande imprensa internacional e às ONGs especializadas.

Para que o discurso e a atuação do Brasil nas várias frentes de negociação da Convenção ganhem mais vigor, sentido e consistência, seria conveniente retomar as consultas internas com vistas à conclusão tempestiva do processo de ratificação da Emenda do Banimento. Aparentemente, não existem mais motivos para que o Brasil siga protelando a ratificação, sobretudo após a aprovação e a regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que veda a importação de resíduos perigosos. Pelo peso que tem no cenário internacional e pela própria liderança que exerce no mundo em desenvolvimento, o país poderá, com seu ato de ratificação, influenciar a decisão de vários outros países – sobretudo na América Latina. Uma vez que a COP-10 (Cartagena, 17-21/10/2011) se definiu finalmente em favor do *fixed time approach*, o gesto brasileiro pode provocar o impulso final capaz de precipitar as dezessete ratificações faltantes para a entrada em vigor da Emenda. A vigência do banimento será de suma importância para o equacionamento do dilema da reciclagem nos países em desenvolvimento.

De fato, a relevância da Emenda do Banimento para países em desenvolvimento está relacionada ao fato de que os resíduos perigosos ingressam em seus territórios não apenas ilegalmente rotulados como outro material, mas também abertamente como resíduos destinados à reutilização. Como a maioria desses países não possui capacidades institucionais e normativas sólidas, eles acabam absorvendo quantidades de resíduos muito acima de suas necessidades, o que termina por impactar negativamente sobre o meio ambiente e a saúde pública. Por outro lado, a farta e abundante oferta de resíduos oriundos do

exterior atua como fator de desestímulo à adoção de medidas de reestruturação interna nos países em desenvolvimento, obliterando a disseminação de práticas já consagradas na área de gerenciamento de resíduos, tais como a coleta seletiva e a logística reversa. Nessa ordem de ideias, o Brasil deve ser vocal quanto à defesa da aplicação do princípio da proximidade às atividades de reciclagem, que só fazem sentido quando inseridas no contexto da busca de soluções para o problema da destinação de resíduos gerados internamente.

A questão do *e-waste* constitui talvez o melhor exemplo das dificuldades que os países em desenvolvimento enfrentam para assegurar o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos produzidos ou surgidos em seu território. Seja sob o pretexto de que é preciso suprimir a lacuna digital mediante a doação de eletrônicos usados, seja sob argumento de que esse gênero de resíduo representa uma oportunidade de negócio para os países em desenvolvimento, os países desenvolvidos transferem, legal ou ilegalmente, grandes e crescentes quantidades de resíduos e equipamentos eletrônicos usados para o Hemisfério Sul, sem se preocupar se o recipiendário tem de fato a necessidade ou reúne as condições de absorver esse volume de *e-waste*. Os resultados podem assumir dimensões catastróficas para o ecossistema e a saúde pública dos países de menor índice de desenvolvimento, como bem atestam imagens do tristemente célebre subúrbio de Agbogboshie em Acra.

Já no caso do Brasil, que tem uma indústria de celulares e de equipamentos de computação de dimensões nada desprezíveis, a entrada massiva dessa categoria de resíduos ou bens usados pode fazer toda a diferença em matéria de seu gerenciamento ambientalmente adequado, sobretudo no tocante aos aspectos de sua destinação. Nesse contexto, não deixa de ser preocupante que a MPPI tenha estabelecido o grave precedente de introduzir um procedimento de notificação voluntária que, além de ser aparentemente inconsistente com a integridade jurídica e ambiental da Convenção, atua no sentido de dar

vazão ao fluxo de transferência de aparelhos celulares obsoletos em direção aos países em desenvolvimento. Com a adoção definitiva dos documentos elaborados pela MPPI na COP-10 e a provável reprodução de seu arranjo de notificação voluntária na Pace, consolida-se a tendência de que esse arranjo passe a ser incorporado automaticamente em futuros guias técnicos emanados de parcerias.

Quanto às perspectivas de ação do Brasil a esse respeito, caberia, em primeiro lugar, retomar as críticas ao procedimento de notificação voluntária aplicável a aparelhos celulares testados e considerados aptos para reuso, desde que realizado o devido reparo, recondicionamento ou *upgrading* no país de importação. Sob o pretexto de que seus comentários não foram acolhidos pelo GT da referida parceria, o país deveria tornar pública a disposição de desaconselhar a observância do guia técnico para ESM de celulares usados em seu território. Além das intervenções de praxe em plenário, a ação brasileira poderia ser complementada pela elaboração e circulação, entre os membros do G-77, de Nota que reitere e explique, com argumentação didática e reforçada, a *rationale* por trás da oposição ao arranjo voluntário recomendado pela MPPI. Paralelamente, é importante que o Governo brasileiro participe ativamente e defenda seus argumentos nas discussões no âmbito do Pace, bem como do processo de elaboração das diretrizes técnicas para a movimentação transfronteiriça de resíduos eletrônicos. Por fim, o governo brasileiro deveria considerar seriamente fazer uso, no futuro próximo, da prerrogativa que lhe faculta a Convenção de vedar a importação de aparelhos eletrônicos usados, da mesma forma que o fez com pneus.

Da experiência extraída da MPPI e da Pace depreende-se que as parcerias público-privadas são um dos desafios mais complexos e arriscados que se apresentam ao Brasil no contexto da Convenção de Basileia. É de fato preocupante o ímpeto com que os países desenvolvidos preconizam, com apoio tácito do PNUMA, tais parcerias como panaceia para remediar as dificuldades financeiras enfrentadas

pela Convenção. Concebidas como modalidade criativa para suprimento das necessidades de financiamento e de capacitação dos países em desenvolvimento, as parcerias correm o risco de se multiplicarem e de tomar o lugar das iniciativas conduzidas pelas partes no que respeita às atividades de produção e revisão de guias técnicos. Ora, basta examinar a composição dos GTs da MMPI e da Pace para perceber uma acentuada sub-representação dos países em desenvolvimento e uma robusta presença de representantes de multinacionais dos setores de telefonia e de informática, o que só incrementa as possibilidades de resultados enviesados.

Do ponto de vista do interesse brasileiro, as iniciativas de parcerias devem ser complementares às atividades conduzidas pelas partes. Ainda que seja admissível e desejável que o setor industrial tenha contribuições a aportar, é preciso não perder de vista que empresas e governos obedecem a lógicas distintas na persecução de seus respectivos objetivos. Empresas são movidas pela finalidade do lucro, cabendo aos Estados a prerrogativa de salvaguardar o meio ambiente e a saúde pública. Nessa perspectiva, é imperativo que o país reitere, sempre que possível, o princípio geral contido no próprio Programa de Parcerias, adotado na COP-7, de que “partnerships cannot create and abrogate rights or responsibilities of Parties”³⁵². Outra importante preocupação dos países em desenvolvimento quanto ao Programa refere-se à premissa de que as atividades de parcerias não devem ser encorajadas em detrimento do desempenho da rede de centros regionais da Convenção.

Sobre a rede de centros estabelecida sob a égide da Convenção, a mesma se encontra subaproveitada em função de estratégia deliberada dos países desenvolvidos de não assegurar os meios técnicos e financeiros para apoiar o desenvolvimento de atividades que atendam às necessidades específicas de suas respectivas áreas de atuação. As

352 BASEL CONVENTION. COP-7 (2004). *Decision VII*.

sucessivas decisões adotadas a esse respeito limitam-se, praticamente, i) a cobrar elaboração planos empresarias (*business plans*) bienais, ii) a exortar os governos anfitriões a darem apoio às atividades operacionais de seus respectivos centros e iii) a solicitar o desenvolvimento de uma estratégia de autossustentabilidade financeira. Além de seguir ecoando a tradicional reivindicação da rede de centros por um mecanismo de financiamento apropriado, o Brasil poderia cogitar uma estratégia de apoio técnico aos quatros centros sediados em países latino-americanos, seja mediante o adensamento dos vínculos com Cetesb, seja por intermédio de projetos de cooperação técnica executados sob a égide da ABC.

Com relação às dificuldades financeiras enfrentadas pela Convenção, o Brasil deve aproveitar o atual momento político do regime de segurança química para estimular, com o apoio do G-77/China, uma retomada das ações em prol do financiamento sustentável do instrumento. O processo consultivo sobre opções de financiamento para químicos e resíduos, as negociações para elaboração de um acordo multilateral sobre mercúrio, a atmosfera de otimismo e esperança surgida em torno do CLI e a própria iniciativa de sinergias conformam conjuntura favorável à adoção de medidas de fortalecimento financeiro da Convenção. Sem prejuízo do eterno objetivo de criação de um novo mecanismo de financiamento dedicado e submetido à autoridade direta das partes, o momento parece deveras apropriado para impulsionar um projeto de decisão que convide o GEF a servir de mecanismo da Convenção como um todo, e não apenas em relação aos resíduos de POPs. Eventuais novas resistências à iniciativa de atrair o financiamento do GEF para a Basileia poderiam ser enfrentadas com o argumento de que, em tempos de sinergias, o compartilhamento dos ativos seria a melhor forma de provar que não existe intenção de marginalizar uma das Convenções.

Ora, dos três principais instrumentos multilaterais de segurança química, a Convenção de Basileia é seguramente o que mais pode

perder com o aprofundamento do processo de sinergias tal como vem sendo conduzido pelo PNUMA e pelos países europeus. Com os poucos recursos de que dispõe sendo comprometidos para cobrir os custos de atividades comuns aos três instrumentos, ficarão relegados ao segundo plano os projetos atinentes a uma importante e substancial parcela de seu escopo de aplicação. Exemplo eloquente seriam as iniciativas relacionadas à prevenção, monitoramento e coibição do tráfico ilegal de resíduos perigosos. A Convenção corre o risco de ter seu alcance reduzido, na prática, ao universo de umas poucas dezenas de resíduos químicos e perigosos, tendendo a operar como uma espécie de apêndice dos demais acordos de segurança química.

Paradoxalmente, por encontrar-se em situação complicada há anos e por ser a Convenção que mais tem a perder, Basileia é também a que mais pode extrair benefícios da conjuntura do regime internacional de segurança química caso se converta em espaço preferencial para questionamento e eventuais reajustes dos rumos tomados pelo processo de sinergias. Para tanto, é preciso, em primeiro lugar, que haja disposição dos países em desenvolvimento de reafirmar a amplitude do escopo da Convenção e de reagir às manobras de esvaziamento financeiro, executadas sob a liderança da Comissão Europeia nos grupos de contatos em são negociados os orçamentos. Em termos práticos, haveria que por a UE e aliados diante da encruzilhada de ter de decidir entre duas possíveis alternativas para que Basileia prossiga engajada no processo de sinergias: ou bem os países desenvolvidos concordam e trabalham para que o GEF se converta em mecanismo financeiro da Convenção, ou bem aceitam que, no momento de alocar recursos do orçamento para o custeamento das atividades comuns, a Convenção de Estocolmo, por ser a mais rica e a de menor escopo, deverá arcar uma parte proporcionalmente maior dos custos envolvidos.

Qualquer que venha a ser a linha de ação a ser adotada nas várias frentes de negociação da Convenção de Basileia, é certo que o Brasil não poderá prescindir de uma estratégia para reunir massa crítica

em torno de suas posições. Em tudo que for relacionado a sinergias e aspectos financeiros, é provável que se possa contar com o apoio de China e Índia, que têm sido os tradicionais aliados de peso do país nos foros internacionais de segurança química. Mas o mesmo talvez não se possa dizer em relação aos temas atinentes à flexibilização do pilar de controle da Convenção, pois ambos têm acolhido e até estimulado, a exemplo de vários outros países do continente asiático, a proliferação de atividades de reciclagem artesanal, especialmente no caso do *e-waste*. Trata-se de países que foram seduzidos pela promessa de que receberão apoio técnico e financeiro para a implantação do ESM de resíduos perigosos em troca da anuência com relação ao afrouxamento dos mecanismos de controle.

Nesse cenário, ganha realce o Grulac como espaço preferencial para a atuação brasileira, por dois motivos básicos. Primeiramente, trata-se de uma região que abriga muitos países com regimes democráticos e com grau intermediário de conhecimento e capacidade no campo da segurança química, o que pressupõe a existência de maior preocupação de parte das autoridades, diplomatas e tomadores de decisão em atender às necessidades ambientais e de saúde da sociedade, bem como em prestar contas a seus respectivos eleitorados e públicos internos. Em segundo lugar, por ser uma região prioritária para a política externa brasileira, as relações bilaterais já dispõem dos alicerces econômicos e político-institucionais sobre os quais se poderia construir cooperação técnica mais efetiva no campo da saúde pública e do meio ambiente. Nessa perspectiva, caberia estreitar contatos e tentar coordenar posições com certa antecedência com as nações de maior expressão política e estágio mais avançado de desenvolvimento, tais como Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México e Uruguai – sempre com a devida cautela em relação ao Chile, que costuma seguir políticas na linha das posições preconizadas pela OCDE. Já com relação aos países de menor capacidade na área de segurança química, haveria que avaliar possibilidades de reproduzir projetos de cooperação de

maior impacto socioambiental, nos moldes do projeto-piloto do centro de reciclagem de Carrefour, financiado pelo IBAS no Haiti.

4.2. Na dimensão da Convenção de Roterdã

A Convenção de Roterdã, que foi negociada em resposta ao aumento da preocupação mundial com os impactos da importação de substâncias químicas e agrotóxicos sobre os países em desenvolvimento, é talvez o instrumento multilateral de segurança química que menos interesse desperta na opinião pública especializada. Talvez por tratar-se de um acordo eminentemente procedimental, que não envolve medidas de proibição global e se assenta sobre um forte componente de intercâmbio de informações, a Convenção não costuma trazer à baila questões que exijam demasiada atenção da parte das autoridades governamentais brasileiras quando da realização das reuniões internas em preparação às Conferências das Partes. Quando muito, os itens de assistência técnica e financeira, bem como os de mecanismo de cumprimento, suscitam alguma dose de empenho e de cautela por parte do Itamaraty, mas não logram atrair o interesse de representantes dos demais Ministérios, que não costumam concorrer a essas reuniões com grandes demandas. A exceção à regra fica por conta do debate sobre umas poucas substâncias químicas de grande interesse para o setor produtivo do país, como, por exemplo, o Amianto Crisotila, cujo eventual ingresso no Anexo III da Convenção reacende a polêmica em torno da conveniência de medidas de proibição interna.

As perspectivas de ação para o Brasil no âmbito da Convenção de Roterdã deveriam contemplar seriamente a possibilidade de manifestação pública favorável à listagem do Amianto em seu Anexo III. Ainda que o assunto siga sendo objeto de fortes controvérsias internas, o prolongado silêncio brasileiro no contexto da Convenção tem acarretado significativos custos de imagem externa a um país que costuma estar identificado com iniciativas de promoção ao direito à

saúde. Na OMS, o Brasil é um dos principais atores a defender propostas nas quais os imperativos da saúde pública tenham precedência sobre a lógica de mercado ou sobre o direito à propriedade intelectual. É o caso, por exemplo, das posições brasileiras sobre o acesso a medicamentos, a prevenção contra AIDS/HIV e o marco de preparação para a pandemia de influenza (PIP), entre outros. Também no Conselho de Direitos Humanos (CDH) o país aparece como plenamente identificado com o trabalho do Relator Especial sobre o Direito à Saúde e impulsiona sucessivos projetos de resolução atinentes ao tema. Nesse contexto, não se justifica a omissão brasileira em um debate tão fulcral do ponto de vista do interesse da saúde pública, sobretudo quando se sabe que a posição brasileira sobre o Amianto tem como pano fundo razões de cunho eminentemente econômico.

Além de representar um respaldo à atuação e às posições brasileiras nos foros internacionais de saúde, uma declaração pública do Brasil em favor da inclusão do Amianto no Anexo III da Convenção teria a vantagem de permitir ao governo brasileiro afirmar-se, perante o público interno, como atento a suas prerrogativas de proteção da população contra os efeitos das substâncias químicas, aliviando, assim, a pressão de representantes da sociedade civil organizada que cobram o banimento da produção e do consumo internos do Amianto e criticam, ao mesmo tempo, a omissão do país nas discussões em curso no âmbito de Roterdã. Deste modo, autoridades do MMA e do MS poderão vangloriar-se de terem dado um pequeno e significativo passo adiante em sua campanha de conscientização e prevenção sobre o Amianto, ao passo que ONGs como a Associação Brasileira de Expostos ao Amianto (Abrea) não mais poderão falar em “inatividade” ou “silêncio mortal” das delegações brasileiras presentes às COPs da Convenção de Roterdã³⁵³. Quanto aos representantes do Itamaraty, a medida lhes pouparia o constrangimento de ter de ouvir, em plenário,

353 GIANNASI, Fernanda. “A Posição do Brasil sobre o Amianto Crisotila é: NÃO TER POSIÇÃO”. Disponível em: <www.abrea.com.br>. Acesso em: 14 nov. 2012.

intervenções de países africanos que se queixam de continuarem recebendo lotes de dessa substância química sem maiores informações sobre os riscos envolvidos.

Ora, é muito pouco provável que uma ligeira inflexão da posição brasileira em relação ao tema tenha, em si, efeitos sobre a correlação de forças a ponto de precipitar a inclusão do Amianto no Anexo III. Como bem o atestou a COP-5 (Genebra, 20-24/6/2011), não existem indícios de que Canadá, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Ucrânia e Vietnã pretendam flexibilizar, no horizonte de curto e médio prazo, sua determinação de bloquear o consenso a esse respeito³⁵⁴. Pelo menos é o que denota a forte e inusitada reação canadense quando, sob os bons ofícios da Índia, o assunto pareceu avançar durante discussões no grupo de contato sobre substâncias candidatas à listagem³⁵⁵. Ademais, ainda que o Amianto venha a ser listado no futuro próximo, há que se considerar que a medida não afetaria o direito soberano do país de seguir com sua linha do uso controlado do Amianto e de continuar com debate interno com vistas a uma decisão soberana sobre o seu eventual banimento. É nessa perspectiva que se acredita que a manifestação pública do Brasil em favor da inclusão do Amianto na Convenção de Roterdã pode ser o resultado natural de uma decisão interna racional, tomada com base em riscos calculados, sob os variados aspectos do problema (social, econômico, ambiental, diplomático e de imagem).

Como se sabe, a discussão sobre o ingresso do Amianto e de outras controversas substâncias no escopo de aplicação da Convenção de Roterdã traz à baila a questão da efetividade do instrumento. A esse respeito, o país deve seguir opondo-se, em princípio, às tentativas da UE de propor mudanças, reformas ou emendas que, no fundo, têm o único e evidente propósito de atender o interesse de ver incluído no escopo

354 Cf. EARTH NEGOTIATION BULLETIN. Summary of the Rotterdam Convention COP-5. Vol.15, nº 188, p. 4-5. Disponível em: <www.iisd.ca>. Acesso em: 14 dez. 2012.

355 Ibidem. Ao ter sua intransigência e a sua falta de maiores explicações questionada pela UE e pelo Grupo Africano, a delegação canadense reafirmou o direito soberano de seu país de explicitar sua posição quando bem lhe aprouvesse, asseverou que *"for over 30 years Canada has actively promoted the safe and controlled use of chrysotile"* e exigiu que a posição do país fosse respeitada.

da Convenção substâncias que já foram objeto de regulamentação e controle no âmbito regional. De fato, a UE só se mobiliza em favor da regulamentação global de determinada substância quando, depois de um longo e lucrativo período de uso na esfera comunitária, conclui seu processo de eliminação e substituição gradual. Foi o que se passou, por exemplo, com o Endosulfan, que foi inventado e comercializado pela Alemanha, em escala mundial, por mais de cinco décadas. Depois de ter-se tornado um genérico produzido e utilizado nos países de desenvolvimento, a UE fundamentou a existência de efeitos adversos, estimulou a pesquisa e produção de alternativas, concluiu a eliminação da substância em 2006 e propôs, a partir do ano seguinte, sua inclusão no escopo de aplicação das Convenções de Roterdã e de Estocolmo. Essa estratégia europeia de disciplinar globalmente o uso de uma substância regulada regionalmente possui, assim, a múltipla vantagem de (1) externalizar os custos da pesquisa e desenvolvimento com alternativas, (2) ampliar o mercado para seus substitutos e (3) estender, para o nível global, o modelo de regulamentação abraçado pela UE.

Ante a impossibilidade de listar o Amianto no Anexo III, a UE introduziu, durante a COP-5, um *conference room paper* detalhando proposta de aplicação voluntária provisória do procedimento sistema PIC até que fosse tomada uma decisão definitiva na COP-6. Além de críticas por parte dos países opositores, a iniciativa europeia foi objeto de várias observações no sentido de que um novo sistema de intercâmbio de informações significaria duplicação de esforços e redundaria em obrigações legais *de facto*. Ainda que o Brasil não deva abandonar por completo seu argumento de que tal linha de ação poderia representar um retrocesso, é preciso não perder de vista que, caso o debate evolua mesmo na direção de inflexões na Convenção, o recurso ao sistema PIC voluntário aparenta ser a solução mais palatável dentre outras que têm sido ventiladas nas últimas COPs, quais sejam: a remoção da exigência do consenso para decisão de questões substantivas ou a criação de novo Anexo com listagem das substâncias

que não puderam ser submetidas ao sistema PIC por falta de consenso político. De todo modo, o Brasil deve insistir na tese de que a inclusão de quatro novas substâncias (TBT, Alachlor, Aldicarb e Endosufan) nas duas últimas reuniões da Conferência das Partes constitui a prova mais cabal de que a Convenção não se encontra paralisada.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, não há dúvidas de que a Convenção poderia ter sua eficácia redobrada caso dispusesse de arranjos mais sólidos em matéria de assistência técnica e financeira. Capacidades fortalecidas no tocante à elaboração e notificações regulamentadoras finais, bem como à transmissão de respostas de importação, certamente contribuiriam em muito para o aumento das possibilidades de novas listagens, inclusive no caso das substâncias economicamente mais relevantes. Nessa perspectiva, caberia invocar a iniciativa de sinergias para embasar a exigência de que o GEF sirva de mecanismo financeiro para todos os instrumentos de segurança química, e não apenas para a Convenção de Estocolmo. O Brasil deveria considerar, igualmente, a possibilidade de secundar a posição da Bolívia e de Cuba quando esses países condicionam seu apoio a novas listagens no Anexo III ao estabelecimento de um mecanismo financeiro estável e confiável, de preferência nos moldes do MLF³⁵⁶.

A criação de arranjos de assistência técnica e financeira sólidos poderia ajudar a destravar as negociações sobre o mecanismo de cumprimento. Por ocasião da COP-5, o Brasil apontou o caminho e aproximou posições ao propor a ampliação do fundo voluntário da Convenção para incluir contribuições atreladas à implementação sob a égide do Comitê de Cumprimento. Ainda que a proposta brasileira não tenha sido adotada, teve o mérito de mostrar que a criação do mecanismo de cumprimento deve passar, inevitavelmente, pelo vínculo com as condições de financiamento e de assistência técnica.

356 *Ibidem*, p. 6.

Seria desejável que o Brasil continuasse mantendo essa postura construtiva nas próximas reuniões, de modo a que uma atuação mais radicalizada no âmbito da Basileia pudesse ser contrabalançada por outra, de maior equilíbrio e serenidade, no contexto de Roterdã.

Por fim, conviria ao país ponderar sobre a conveniência de continuar engajando-se a todo custo na disputa pelas vagas do Grulac no CRC, pois o tema das candidaturas tem sido um dos maiores obstáculos ao entendimento regional.

4.3. Na dimensão da Convenção de Estocolmo

A Convenção de Estocolmo, que foi negociada em resposta a uma preocupação com os efeitos globais de uma classe muito especial de substâncias, é de longe o instrumento de maior interesse para o mundo desenvolvido na esfera da segurança química. Como os governos do mundo desenvolvido não podem prescindir da colaboração dos países em desenvolvimento para proteger suas respectivas sociedades contra os impactos dos POPs, souberam ser muito mais condescendentes durante as negociações do Acordo, especialmente em relação às provisões de assistência técnica e financeira. Não obstante a situação financeira relativamente mais confortável do que aquelas vivenciadas pelos demais instrumentos de segurança química, o nível de ambição da Convenção de Estocolmo faz supor que ela tampouco se furtará a enfrentar problemas com sua efetividade, sobretudo quando se tomam em conta os desafios relacionados à ampliação de seu escopo. Nessas condições, a listagem de substâncias adicionais, a inadequabilidade de seu mecanismo de financiamento e a performance do Cetesb estariam entre os principais itens merecedores de atenção do ponto de vista da política externa brasileira.

A tendência de aumento no número de substâncias químicas submetidas ao controle da Convenção de Estocolmo constitui indubitavelmente um sério desafio a ser enfrentado pelos países em

desenvolvimento. No curto espaço de tempo de aproximadamente seis anos desde sua entrada em vigor, o escopo de aplicação da Convenção quase dobrou de tamanho, existindo a real possibilidade de que uma nova expansão venha a ocorrer por ocasião da COP-6 (Genebra, 28/4-10/5/2013), quando for apreciada a recomendação de listagem do Hexabromociclododecano. Semelhante ampliação no rol de substâncias controladas pelo instrumento tem implicações significativas sobre a capacidade dos países em desenvolvimento de atender às múltiplas obrigações emanadas da Convenção, sobretudo quando se trata da inclusão de “substâncias vivas”. Nesse sentido, seria importante que o Brasil reiterasse que, ao reconhecer o desenvolvimento e a erradicação da pobreza como prioridades absolutas para tais países, a Convenção não pode seguir listando novas substâncias e criando novas obrigações sem dispor, ao mesmo tempo, sobre os recursos novos e adicionais que viabilizariam as medidas de implementação.

Ora, o levantamento das necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento submetido à COP-4, o qual se ateve apenas ao universo dos doze primeiros POPs, indicou cifras muito aquém da capacidade de resposta do GEF. Conforme assinalou o próprio relatório da segunda revisão da eficácia do mecanismo financeiro, “there is a gap in the current funding provided to the POPs through the GEF and the needed funding to fulfil the obligations under the Stockholm Convention”³⁵⁷. Em tentativa de remediar a situação, e com o intuito de atender ao disposto na decisão de orientação ao mecanismo³⁵⁸, o GEF chegou a incrementar, durante sua quinta reposição, em 25% o montante de recursos destinados à Convenção, mas mesmo os US\$ 375 milhões alocados aos POPs no período de 2010-2014 seguirão insuficientes para cobrir as necessidades de financiamento estimadas para o mesmo período. Por outro lado, pode-se considerar como decepcionante a qualidade da resposta ao pedido feito pela COP-4

357 STOCKHOLM CONVENTION. COP-4. *Working Document UNEP/POPS/COP.4/28*, parágrafo 27.

358 *Ibidem*. *Decision SC-4/27*.

ao Secretariado acerca da disponibilidade de recursos adicionais àqueles providos pelo GEF³⁵⁹. Reflexo da falta de vontade política dos países desenvolvidos de cumprirem com suas obrigações, o relatório elaborado pelo Secretariado revelou-se débil e evasivo, limitando-se a transferir expectativas sobre a solução do problema para o Processo Consultivo sobre Opções de Financiamento.

A COP-5 aprovou os termos de referência para a realização tanto da terceira revisão do mecanismo financeiro quanto do levantamento das necessidades do período 2015-2019. É quase certo que os resultados apontarão para um cenário de descompasso ainda maior entre necessidades e recursos, uma vez que estarão computados os custos incrementais referentes aos dez novos POPs. Nessa perspectiva, caberia ao Brasil valer-se dos resultados que serão apresentados à COP-6, bem como das provisões da Convenção atinentes às obrigações do mundo desenvolvido, para insistir na necessidade de que o mecanismo financeiro do instrumento tenha suas bases fortalecidas, seja por intermédio da criação de novo fundo, seja mediante incrementos substanciais nos recursos alocados via GEF. Há que se atentar, porém, para que a opção pelo aumento via GEF não se realize em detrimento das demais janelas de financiamento, devendo constituir antes o reflexo de reposições mais robustas em favor do Fundo. O importante é engajar-se em um exercício de convencimento no sentido de que a adequabilidade e a sustentabilidade do mecanismo financeiro da Convenção serão elementos chaves para que o acordo seja eficaz na consecução de seus objetivos.

O Brasil deverá, igualmente, manter a devida cautela com relação aos rumos tomados pelo processo da avaliação da eficácia. Ao propor a utilização de indicadores que consideram isoladamente cada artigo da Convenção, a moldura adotada para avaliação tem o efeito de concentrar

359 Ibidem. *Decision SC-4/24*. Ante os resultados do levantamento das necessidades dos países em desenvolvimento para o período 2010-2014, a Conferência das Partes convidou os países desenvolvidos a informar sobre as maneiras como poderiam apoiar a Convenção e determinou ao Secretariado que elaborasse relatório a esse respeito.

o exercício em questões de implementação – como a aplicação do guia de melhores práticas, a transmissão de relatórios nacionais, a adoção dos NIPs e a listagem de novos químicos. Com isso, sobra pouco espaço para o desenvolvimento de capacidades e para o apoio financeiro e tecnológico internacional, que representam obrigação de países desenvolvidos sob a Convenção. Causa preocupação, portanto, a ideia de que a eficácia de um instrumento possa ser medida em função da capacidade de ampliação do próprio escopo. Nesse sentido, é fundamental que o país se bata contra essa concepção fragmentada da avaliação e insista para que a Conferência das Partes avalie igualmente se a Convenção tem-se mostrado eficaz na provisão do apoio técnico e financeiro necessário aos países em desenvolvimento.

Quanto à falta de consenso para lidar com o não cumprimento – o que também remete às discussões sobre a eficácia –, caberia ao Brasil aliar-se, de forma vocal, àqueles países (Argentina, China, Índia e Irã) que têm condicionado a resolução do impasse ao estabelecimento de garantias de assistência técnica e financeira para o cumprimento. Um possível caminho para destravar as negociações seria emular a proposta brasileira apresentada no âmbito da Convenção de Roterdã e orientar o GEF a alocar recursos adicionais para ações de implementação feitas sob a égide do mecanismo de cumprimento. Por outro lado, tem razão o grupo de países acima-referido quando exige que o futuro mecanismo também disponha da prerrogativa explícita de lidar com casos de não cumprimento da parte dos países desenvolvidos. Qualquer que seja a solução final encontrada, o importante é que o futuro mecanismo reflita o espírito do artigo 13.4 da Convenção, que afirma que a implementação efetiva das ações de países em desenvolvimento dependerá diretamente do cumprimento das obrigações de financiamento e transferência de tecnologia dos países desenvolvidos.

São comuns entre os países em desenvolvimento queixas em relação às dificuldades financeiras e de método para elaboração de

seus respectivos Planos Nacionais de Implementação (NIPs), mas a verdade é que, a despeito de atrasos, a grande maioria das partes contratantes logrou cumprir com sua obrigação de desenvolver e transmitir o Plano à Conferência das Partes, tal como determinado pelo artigo 7. Para tanto, contaram com apoio financeiro do GEF e com a orientação técnica tanto do Secretariado quanto do principal órgão decisório da Convenção. As dificuldades hoje remetem à obrigação de rever e atualizar os NIPs, de modo a refletir as obrigações atinentes aos novos POPs. No momento em que as partes dão início à transmissão das versões revistas de seus respectivos Planos Nacionais de Implementação, o Brasil segue aparentemente sem perspectivas para concluir o seu primeiro Plano, que se aterá apenas à “dúzia suja”. Além do grande inconveniente da vulnerabilidade face ao mecanismo de não cumprimento, o atraso na elaboração do NIP impede que o país supere a fase inicial de levantamento e planejamento e se concentre na execução das medidas necessárias para a implementação da Convenção. É imprescindível, portanto, que sejam redobrados os esforços internos para que o desenvolvimento do NIP termine o quanto antes. Ao mesmo tempo, as dificuldades brasileiras poderiam ser apresentadas, no plano externo, como argumento adicional contra o ímpeto de ampliação do escopo da Convenção.

Passados pouco mais de quatro anos desde sua nomeação para servir de centro regional da Convenção de Estocolmo, a Cetesb consolidou-se como um dos melhores e mais dinâmicos centros da rede atual, graças, sobretudo, às inúmeras e variadas atividades realizadas em suas instalações. Treinamentos no uso prático do guia de melhores técnicas disponíveis e melhores práticas ambientais (BAT/BEP), simulações de resposta a emergências químicas e cursos sobre a gestão ambiental de POPs constituem exemplos de atividades conduzidas pelo corpo técnico da instituição em benefício dos países da

América Latina e do Caribe que fazem parte da Convenção³⁶⁰. A Cetesb tem gozado de certa facilidade em captar recursos para seus projetos junto ao GEF, o PNUD e a Agência de Cooperação do Japão (JICA). Por dois anos seguidos, a instituição teve seus projetos selecionados para financiamento sob o chamado *Small Grant Programme*, que foi estabelecido pela Convenção com o propósito declarado de incrementar a qualidade dos projetos mediante a instauração de um espírito de competição por recursos entre os centros regionais³⁶¹.

Para além de suas prerrogativas de apoiar o desenvolvimento de capacidades e a transferência de tecnologias no âmbito regional, a Cetesb tem grande potencial para transformar-se em importante ferramenta política destinada a agregar massa crítica às posições brasileiras. Para tanto, haveria, em primeiro lugar, que alocar verbas federais adicionais para reforçar e ampliar o programa de trabalho que a Cetesb vem desenvolvendo e executando em favor da Convenção. Paralelamente, o Itamaraty poderia aproveitar o ensejo das atividades realizadas na Cetesb para patrocinar reuniões de coordenação política entre os países participantes para discutir temas da ordem do dia na Convenção. Além disso, caberia promover maior familiarização e interação entre o trabalho dos negociadores e o dos técnicos daquela instituição, de modo a que os objetivos de ambos pudessem reforçar-se mutuamente. Idealmente, diplomatas brasileiros poderiam participar das atividades de capacitação sediadas na Cetesb, tanto para apresentar uma visão dos aspectos político-estratégicos da Convenção, quanto para estarem em melhores condições de capitalizar a excelência da instituição junto aos delegados dos países da região quando fosse chegado o momento das negociações.

360 Para uma relação completa dos cursos e demais atividades de capacitação oferecidos pela Cetesb, consulte-se o link: <www.cetesb.sp.gov.br/institucional/stockholm-convention/105-atuacao-do-centro>. Acesso em: 14 dez. 2012.

361 O *Small Grant Programme* foi desenhado para canalizar contribuições bilaterais em favor de pequenos projetos de até US\$ 50 mil.

4.4. Na dimensão das negociações sobre mercúrio

Por envolver a gestação do quarto instrumento juridicamente vinculante do regime, as negociações sobre mercúrio acabam assumindo a condição de um tabuleiro no qual estão sendo jogadas certas cartas decisivas para o futuro da agenda de segurança química. Nesse sentido, o delineamento de dois cenários com resultados diametralmente opostos balizam o campo sobre o qual se abrem as perspectivas de ação para o Brasil no âmbito do processo negociador em tela. No primeiro destes cenários, vale especular sobre uma convenção que se limitaria a reproduzir, grosso modo, o padrão e as características dos instrumentos de segurança química existentes, o que, em última análise, só faria aprofundar o quadro de pouca efetividade que caracteriza o regime. Já na melhor das hipóteses, não seria de todo absurdo imaginar uma situação na qual o regime se beneficiaria com a assinatura de um acordo multilateral modelar em matéria de cooperação e construção de confiança entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Ao Brasil, por sua vez, convém adotar uma postura pragmática e traçar um cenário intermediário, em favor do qual valeria a pena atuar. Trata-se, fundamentalmente, de buscar a zona de conforto que permitiria ao país assinar o novo instrumento sem prejudicar a consecução do objetivo maior de seu desenvolvimento sustentável.

No que respeita ao desfecho mais pessimista, o Brasil e os demais países em desenvolvimento se deparariam com um acordo abrangente, de objetivos ambiciosos, dotado de alto e variado grau de obrigações a serem cumpridas, com responsabilidades pouco diferenciadas e desprovido de meios de implementação adequados. O enfoque seria o da eliminação de riscos ao longo de todo o ciclo de vida do mercúrio. As provisões estariam concentradas primordialmente sobre o tratamento das emissões atmosféricas, tanto nos aspectos quantitativos quanto qualitativos. Obrigações e medidas de controle estariam sob monitoramento constante de um mecanismo de cumprimento robusto e de natureza punitiva. Desnecessário dizer que, em tal cenário,

não haveria maiores distinções entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento no tocante a obrigações e responsabilidades estabelecidas na futura Convenção.

Ora, não interessa ao Brasil fazer parte de um novo acordo multilateral na área de segurança química a qualquer preço. Outra convenção moldada no esteio do interesse europeu, que traga cláusulas excessivamente restritivas, sem a devida contrapartida em termos de apoio internacional aos países em desenvolvimento, não representaria ganho algum para o Brasil. Ao contrário, constrangeria o país a mobilizar recursos humanos e financeiros para reforçar o controle sobre o ciclo de vida de uma substância que, a rigor, não representa, sob muitos aspectos, problema de dimensões tão graves assim. Afinal, o país tem uma das legislações mais avançadas em matéria de regulamentação do mercúrio entre os países em desenvolvimento.

De fato, graças à adoção de uma legislação de controle séria e eficiente, que resultou no banimento do uso do mercúrio em determinados setores produtivos nacionais, o Brasil produziu, nas últimas três décadas, uma drástica mudança na origem e nas características de suas principais fontes antropogênicas de mercúrio³⁶². Registrou-se queda substancial no consumo industrial de mercúrio, o que fez com que a principal fonte de preocupação brasileira passasse a ser a contaminação oriunda do garimpo de ouro – que tende a ocupar espaço marginal na futura convenção. É claro que as alterações nas principais fontes de mercúrio criam novo gênero de problema socioambiental, de difícil monitoramento e de consequências imprevisíveis, para os quais as agências de controle ambiental parecem estar pouco preparadas. Mas o novo instrumento dificilmente terá algo de significativo a agregar a

362 Segundo Lacerda, até 1970, as fontes industriais eram responsáveis pela totalidade das emissões antropogênicas de mercúrio no país. Em 1996, as fontes industriais de mercúrio já representavam menos que 30% da emissão total, ao passo que a emissão de fontes difusas, particularmente a destinação de resíduos sólidos, cresceu em importância em diversas áreas urbanas, tornando-se a principal fonte de mercúrio nestas regiões. O certo é que, hoje, a principal carga de mercúrio para o meio ambiente é oriunda dos garimpos de ouro. Lacerda atribui essa mudança radical à ação conjugada de três principais fatores: i) o controle eficiente das emissões industriais conhecidas e a substituição de tecnologias “sujas”; ii) a explosão do garimpo de ouro na Amazônia e iii) o crescimento acelerado dos grandes centros urbanos. LACERDA, L.D. *Contaminação por Mercúrio no Brasil*. Rio de Janeiro: UFF, 1997.

esse respeito, restando ao país, uma vez mais, reunir internamente as condições para encontrar a solução do problema.

Já em cenário de contornos mais otimistas, a convenção sobre mercúrio seria o reflexo da pré-disposição dos países desenvolvidos de abrirem mão de seus interesses concretos mais imediatos em troca da construção de uma estratégia comum para tratar de forma mais efetiva e pragmática a problemática do mercúrio. Nessa ordem de ideias, observar-se-ia um maior equilíbrio em relação ao tratamento das diversas mídias ambientais, na medida em que se matizaria a obsessão europeia por controlar as emissões atmosféricas. Respeitar-se-iam os tempos dos países em desenvolvimento, mediante concessão de prazos diferenciados para o cumprimento das obrigações estipuladas no acordo. O novo instrumento contaria com mecanismo financeiro sólido e independente, submetido diretamente à autoridade das partes e alimentado por recursos adicionais, previsíveis e adequados às necessidades dos países em desenvolvimento. Estariam resguardadas, desta maneira, as condições para iniciar um processo de construção de confiança, capaz de desfazer a impressão de que os países europeus tentam, uma vez mais, impor à comunidade internacional sua visão e seu modelo de governança sobre segurança química.

Ora, não é realista imaginar que, em um contexto de continuidade da crise econômica e financeira mundial, os países desenvolvidos aceitem tão fácil e pacificamente a criação, no âmbito da futura Convenção, de um mecanismo financeiro nos moldes do Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal. Ao contrário, é provável que insistam na tese de que países em desenvolvimento devem integrar a perspectiva da segurança química em suas respectivas políticas públicas para o desenvolvimento. Quando muito, poderão conceder em que o GEF sirva de arranjo financeiro para a convenção, mas sem que tal concessão se traduza no compromisso de incrementar os níveis de reposição do mesmo.

Nessas condições, para que o Brasil se sinta minimamente confortável em aderir ao novo instrumento, o processo negociador deveria resultar em acordo que contemple, pelo menos, determinados avanços registrados no âmbito da Convenção de Estocolmo, tais como: i) reafirmação dos Princípios do Rio, com menção explícita ao das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; ii) incorporação de provisão segundo a qual o cumprimento das obrigações estipuladas pela convenção, por parte dos países em desenvolvimento, fica condicionado ao compromisso dos países desenvolvidos em prover o apoio técnico e financeiro necessário para tanto; iii) e mecanismo financeiro submetido à autoridade das partes. Para que o país assine a nova convenção, ela deve conter, ademais, provisões flexíveis e diferenciadas para o uso do mercúrio na área de saúde pública e na mineração artesanal de pequena escala. É importante, contudo, evitar que tais flexibilidades sirvam de pretexto para a ausência de apoio financeiro aos países em desenvolvimento no enfrentamento desses desafios.

Restaria saber, entretanto, de que maneira poderia o Brasil atuar para favorecer a realização do cenário em apreço. Qualquer que seja a estratégia final a ser adotada, acredita-se que ela deva levar em conta quatro diretrizes de ação centrais para o fortalecimento da posição brasileira no teatro das negociações, a saber: i) a consolidação do Grulac enquanto espaço privilegiado para o fomento de estratégias de contenção das ofensivas europeias; ii) a ampliação e o aprofundamento dos projetos e atividades de cooperação técnica Sul-Sul junto a determinados países-chave; iii) a insistência na identificação do Protocolo de Montreal como modelo a ser emulado pela futura convenção sobre mercúrio e iv) a promoção de um maior número de reuniões informais para coordenar posições com o Grulac e outros países-chaves.

No que respeita à primeira dessas diretrizes, vale reiterar que, para surpresa do Secretariado e dos demais grupos regionais, o

Grulac tem logrado mostrar-se sólido e unísono na defesa de suas posições frente ao bloco europeu desde o início das negociações. Em que pesem as dificuldades naturais de coordenação, o investimento político no Grulac vale o esforço por ter a inequívoca vantagem de agregar legitimidade e credibilidade ao discurso e à atuação brasileira, sobretudo perante as ONGs do setor ambiental. Alianças com a China ou a Índia, por exemplo, seguem tendo peso decisivo para obtenção de resultados favoráveis aos países em desenvolvimento, mas elas também podem acarretar certos custos de imagem para o Brasil, pelo próprio radicalismo com que tais países defendem suas visões. Isto se revela especialmente válido para a área de segurança química, onde nossos tradicionais aliados costumam ser identificados, não raras vezes, como as novas *bêtes noires* do meio ambiente.

O esforço de coordenação regional, até o presente momento, tem deixado em segundo plano as diferentes realidades e interesses latino-americanos e caribenhos, mas tem exigido trabalho e atenção incessantes. De fato, à medida que avança o estágio das negociações, afloram as sensibilidades e as divergências entre determinados atores-chaves do grupo, o que pode vir a por em risco todo o excelente trabalho desenvolvido ao longo dos últimos quatro anos. De um lado, tem-se, por exemplo, Uruguai e Jamaica, que fazem parte da mesa diretiva do INC e que se inclinam de maneira muito mais favorável à conclusão de um acordo robusto, concluído dentro do prazo regulamentar. De outro lado, Chile, com discreto apoio de México e Argentina, não poupa argumentos e manobras para convencer o grupo a introduzir novas exigências com vistas a inviabilizar ou protelar ao máximo a assinatura do novo instrumento. A esse respeito, caberia ao Brasil exercer o papel de mediador entre interesses por vezes tão díspares, não só pelo seu peso e ascendência naturais na região, mas por estar o país situado, de fato, em posição intermediária entre os dois extremos do grupo.

Quanto aos reajustes na cooperação técnica Sul-Sul, haveria, em primeiro lugar, que buscar formas de aumentar a visibilidade

política dos poucos projetos e/ou cursos de capacitação oferecidos na área de segurança química, com destaque para os que envolvem o gerenciamento de mercúrio³⁶³. É essencial que a realização dessas atividades chegue ao conhecimento dos técnicos e dos diplomatas brasileiros envolvidos nas negociações do futuro instrumento, de modo a permitir que sejam eventualmente capitalizadas junto aos demais delegados. Além de representar importante ferramenta política na conquista de apoio às posições brasileiras, a divulgação das atividades de cooperação no campo da segurança química teria um efeito demonstração do estágio técnico relativamente avançado em que se encontra o país para tratar a questão do mercúrio sem a necessidade de passar pelos constrangimentos impostos por um acordo moldado pelo interesse europeu.

Adicionalmente, haveria que conceber projetos desenhados especialmente para atender às necessidades de determinados países-chaves para o desfecho da negociação. Na América do Sul, sobressaem os países situados na fronteira norte e noroeste, que, à semelhança do Brasil, identificam a mineração artesanal de pequena escala como o item de maior preocupação no que respeita à problemática do mercúrio. Tal cooperação deve ser realizada no marco da agenda positiva que o país busca avançar com seus vizinhos do arco norte. Iniciativas no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) também seriam de grande utilidade. No Caribe, haveria que atentar para as demandas da Jamaica, que exerce forte liderança sobre as ilhas de língua inglesa na área de segurança química³⁶⁴. Quanto à região africana, Egito, Nigéria e África do Sul são os países-chave a serem contemplados, além dos Palops, claro, pelos vínculos históricos,

363 A maioria das atividades de cooperação e capacitação na área de segurança química realiza-se no âmbito do Cetesb enquanto Centro Regional da Convenção de Estocolmo e do Programa de Capacitação para Terceiros Países (TCTP), organizado pela ABC e a Agência de Cooperação do Japão (JICA). No caso específico do TCTP, ofereceu-se, por exemplo, no segundo semestre de 2012, o "I Curso Internacional de Capacitação em Análises Laboratoriais de Hg e MeHg para Países Pan-Amazônicos". Cf. Circular Telegráfica 86822, de 06 ago. 2012.

364 De acordo com Lalor: *In Jamaica the most likely anthropogenic sources of mercury are the agricultural uses of Hg-containing fungicides and the burning of fossil fuels*. LALOR, Gerald, [et al.] C. *A Geochemical Atlas of Jamaica*. Canoe Press Centre for Nuclear Sciences: University of the West Indies, p. 46-47, 1995.

culturais e políticos que nos unem. Nesse caso, o desenvolvimento de projetos na área de identificação e tratamento de sítios contaminados parece ser o caminho mais apropriado a seguir.

A terceira linha de ação a ser seguida remete às lições aprendidas com a experiência do Protocolo de Montreal, cujos princípios e *rationale* deveriam ser adaptados para o marco regulatório do mercúrio. O modelo de governança, a base científica, os mecanismos financeiro e de cumprimento, a distribuição equânime das responsabilidades e a estrutura de assistência técnica do Protocolo constituíram elementos-chave para o seu êxito em mover os Estados na direção certa. Passados vinte e cinco anos desde sua assinatura, os resultados alcançados são eloquentes, justificando a reputação do Protocolo como o mais bem-sucedido dos acordos ambientais multilaterais. Até o presente momento, 95% das Substâncias Destruidoras da Camada de Ozônio foram eliminadas. Os 5% remanescentes – mais difíceis de suprimir – têm sua erradicação final prevista para 2050, meta esta que pode vir a ser eventualmente antecipada, a exemplo do ocorrido com o CFC.

Nessa perspectiva, o Brasil precisa insistir no discurso de que mais vale emular os exemplos do regime internacional de ozônio do que correr o risco de gestar outra convenção sem efetividade, apenas porque está em voga, hoje, atentar para a necessidade de sinergias em segurança química. As negociações devem visar à efetividade. Há que se convencer os países em desenvolvimento de que as negociações sobre a regulamentação internacional do mercúrio não podem se tornar reféns de um projeto político que, em princípio, atende apenas a interesses do Secretariado e do mundo desenvolvido. Um possível caminho para atingir-se tal convencimento seria por intermédio da distribuição de estudos e material informativo sobre as características e o histórico de resultados do Protocolo de Montreal. O exercício de comparação entre os resultados alcançados por ambos os regimes não deveria dar margem a dúvidas de que é no Protocolo de Montreal que a comunidade internacional precisa buscar lições para a futura convenção.

Por fim, a estratégia de ação brasileira no âmbito das negociações sobre mercúrio não pode prescindir de um aumento no número de reuniões de coordenação entre países em desenvolvimento, especialmente no âmbito da região. Torna-se de fato muito difícil enfrentar o rolo compressor representado pela União Europeia e aliados – cujas posições são objeto de coordenação quase permanente –, se prevalecer a tendência de realização de apenas uma reunião regional nos períodos intersessionais e outra na véspera do INC. Em lugar de estar à mercê da boa vontade do Secretariado e das contribuições voluntárias do mundo desenvolvido, o Brasil deveria avaliar a possibilidade de aportar recursos para assegurar a organização de pelo menos uma reunião de consultas adicional durante o período intersessional. Uma alternativa menos onerosa seria a de cobrir os custos relativos a uma chegada antecipada dos delegados latino-americanos ao palco das negociações, de modo a incrementar o tempo disponível para debater e coordenar as posições e as estratégias de atuação.

Por outro lado, caberia ao Brasil subverter, na prática, o costume e a lógica das reuniões de consultas circunscritas ao universo dos cinco grupos regionais da ONU. No fundo, trata-se de uma dinâmica que favorece os interesses do mundo desenvolvido, especialmente da União Europeia, que dispõe de mecanismos de coordenação institucionalizados e que, portanto, não gostaria de enfrentar coalizões de geometria variável cujo peso político pudesse fazer-lhe sombra. Não é por acaso que as convenções de segurança química privilegiam a institucionalização de espaços de articulação regionais, à diferença do regime de mudança do clima, no qual prevalece a lógica da dicotomia Norte-Sul. Isso não impede, entretanto, que o país busque agregar massa crítica às posições do Grulac mediante a promoção de reuniões de consultas com outros grupos ou com determinados atores-chaves do processo negociador. A esse respeito, a realização de reuniões do G-77 para discutir propostas para as provisões de assistência técnica e

financeira representou avanço significativo para o interesse dos países em desenvolvimento³⁶⁵.

Por fim, se persistir o impasse sobre a amplitude das disciplinas e dos compromissos vinculantes de assistência técnica e financeira, será necessário adequar a ambição da Convenção, em todos os seus aspectos, tal como refletidos nos diversos artigos, direcionando a negociação para um acordo cooperativo mais brando, de caráter menos normativo. Nesse caso, medidas de eliminação ou controles mais estritos deverão ceder lugar ao enfoque da redução de risco e do intercâmbio de informações entre as partes. Na falta de vontade política para dotar o novo instrumento de meios de implementação adequados à magnitude do desafio representado pelo mercúrio, não há porque os países em desenvolvimento aceitem um acordo adicional moldado pelo interesse europeu.

4.5. Na dimensão do processo de sinergias

A próxima rodada de reuniões ordinárias e extraordinárias das Conferências das Partes das três Convenções, programada para realizar-se no período de 28 de abril a 10 de maio de 2013, constituirá momento chave para a definição dos rumos que tomará o processo de sinergias no horizonte de curto e médio prazo. Além dos principais temas atinentes a cada Convenção, as partes terão a oportunidade de retomar a discussão sobre itens caros ao projeto idealizado pelo PNUMA e seus aliados europeus, tais como: o desempenho do secretário-executivo conjunto, a nova estrutura do Secretariado, a reedição de novas ExCOPs e a revisão dos resultados alcançados pela iniciativa das sinergias como um todo. Ao mesmo tempo, serão abordadas algumas questões cruciais para a efetividade do regime de

³⁶⁵ Cf. MRE. Despacho Telegráfico nº 261, de 18 jun. 2012, para Embaixada em Montevidéu, parágrafos 2, 36 e 39. O Brasil presidiu reunião de G-77 no INC-3 e recebeu a incumbência de apresentar ao grupo, no INC-4, texto elaborado pelo Grulac com vistas à adoção de posição comum sobre o tema.

segurança química, como o seguimento do processo consultivo sobre opções de financiamento. Do ponto de vista do Brasil e dos demais países em desenvolvimento que mantêm reservas quanto ao processo de sinergias, as reuniões de abril e maio próximos representarão, acima de tudo, a possibilidade de voltar a questionar construtivamente o projeto, de modo a instrumentalizá-lo em prol de um regime mais efetivo e equilibrado.

Um primeiro aspecto a ser observado com relação às próximas reuniões refere-se à adequabilidade da participação de delegados dos países em desenvolvimento. Como se recorda, o PNUMA e os Secretariados tiveram dificuldades para assegurar recursos para financiar a presença, na primeira ExCOPs, de três representantes por país (um para cada Convenção)³⁶⁶. A oferta de financiamento para o terceiro delegado brasileiro surgiu apenas às vésperas do evento, quando não havia mais tempo hábil para a tomada das providências logísticas de viagem. Nessa perspectiva, o Brasil deverá estar atento para que o fato não se repita por ocasião das reuniões de abril e maio próximos, até porque a maratona de atividades e negociações envolvendo as agendas das três Convenções deverá exigir a presença de delegações reforçadas. Caso as dificuldades de financiamento voltem a ocorrer, caberá ao país reiterar que o exercício proposto de sinergias representado pelas ExCOPs permanece em débito com o mundo em desenvolvimento, o que não aconteceria, em princípio, no paradigma de reuniões ordinárias anterior. Seria, de fato, inadmissível que a consecução do objetivo de racionalização de custos contido na iniciativa realize-se em detrimento da participação adequada dos países em desenvolvimento.

Um dos propalados benefícios atribuídos ao processo de sinergias seria o de que ele propiciaria a liberação de recursos gastos na área administrativa para serem aplicados em atividades de implementação.

366 MRE. Despacho Telegráfico nº 047, de 12 de fevereiro de 2010, para a Embaixada em Jacarta, parágrafo 12.

No entanto, depois de três anos da aprovação das *synergies decisions*, não foi possível perceber avanços nesse sentido nos programas orçamentários adotados pelas Convenções. Pelo contrário, na última rodada de reuniões das COPs ordinárias, os Secretariados voltaram a apresentar cenários orçamentários com propostas de aumentos nominais de até 10% para o biênio 2012-2013, acompanhados da advertência de que um cenário de crescimento nominal zero poderia conduzir a uma redução de atividades. Haverá que aguardar a divulgação dos documentos com as propostas orçamentárias relativas ao biênio 2014-2015, que serão submetidos à apreciação das reuniões de abril e maio próximo, para que tal tendência possa ser confirmada, mas é pouco provável que eles tragam sugestões de redução ou que reflitam realocação de recursos em favor de atividades-fim. Nessas condições, caberá ao Brasil lamentar que, transcorridos os primeiros três anos desde a adoção das decisões sobre sinergias, o PNUMA não tenha sido capaz de produzir resultados concretos em matéria de racionalização de custos em benefício das partes.

Sobre a proposta de reorganização dos Secretariados, que representa, no fundo, a materialização da tão almejada meta de fusão das estruturas administrativas, há que se reconhecer e destacar, em primeiro lugar, a existência de aspectos positivos no enfoque matricial defendido pelo Secretário-Executivo Jim Willis. É o caso, por exemplo, da preocupação com o estabelecimento de indicadores para medir e assegurar que cada Convenção esteja sendo tratada como um instrumento jurídico autônomo e recebendo atenção e tempos de dedicação equivalentes da parte do Secretariado. Também é digno de mérito o compromisso de observar os critérios de equilíbrio regional e de gênero quando for chegada a hora de selecionar candidatos para o preenchimento de cargos em todos os níveis. Por fim, os ideais de consistência, flexibilidade, adaptabilidade e simplificação das estruturas contidas na proposta de organização matricial são

princípios caros à boa administração, desde que perseguidos com a devida transparência e seriedade.

Preocupa, entretanto, que a proposta do secretário-executivo parta da premissa de que o “primary goal of this restructuring should be to support the relevant synergies decisions and activities approved by the COPs, as well as to be forward-looking in identifying and implementing additional synergies consistent with Party decisions”³⁶⁷. A esse respeito, haveria que recordar que as sinergias não são um fim em si mesmo, mas apenas um meio de se atingirem os objetivos elencados no preâmbulo das decisões que deram início ao processo, quais sejam: (1) o fortalecimento da implementação das três Convenções em todos os níveis (global, regional e nacional); (2) a promoção de orientação política coerente e aumento de eficiência no apoio às partes e (3) a redução do fardo administrativo e maximização no uso dos recursos. É igualmente lamentável que a proposta de reestruturação dos Secretariados não apenas indique a necessidade de criação de cinco novos cargos de alto nível adicionais, como também admita que as possíveis primeiras economias derivadas da racionalização administrativa deverão ser empregadas no preenchimento dessas posições, a fim de evitar que sejam ultrapassados os limites autorizados pelos orçamentos vigentes.

Como se sabe, o Brasil teve participação decisiva, durante a ExCOPs, no esforço de estabelecer elementos de contenção e de controle sobre o cargo do secretário-executivo conjunto, que deverá permanecer como um dos principais temas de discussão das próximas reuniões das Conferências das Partes. Foi graças à firme atuação de Brasil, Argentina, China e Índia que a nova posição foi estabelecida em bases interinas, com o compromisso de que seria custeada com contribuições voluntárias dos países envolvidos, até que o PNUMA

367 *Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions*, 21 dez. 2011, p. 10. Disponível em: <<http://synergies.pops.int>>. Acesso em: 23 dez. 2012.

pudesse apresentar uma proposta de financiamento “cost neutral in respect of the adopted operating budgets of the three Conventions”³⁶⁸. Além de evitar que a proposta de criação do *Joint Head* incorresse em ônus financeiros adicionais para os países em desenvolvimento, o Brasil logrou que a continuidade do novo cargo também ficasse condicionada aos resultados do mecanismo de revisão dos arranjos de sinergia. Nessas condições, é natural que cresçam as expectativas em relação à posição que adotará o país quando o tema voltar a ser tratado na próxima ExCOPs.

Sobre esse tema, é pouco provável que haja uma descontinuidade da função do *Joint Head* em razão de falha de cumprimento no tocante à apresentação de proposta de reestruturação com neutralidade de custos em relação aos orçamentos do biênio 2010-2011. Além de já ter indicado a intenção de utilizar economias obtidas com as sinergias para custear o provimento de novos cargos, o secretário-executivo conjunto anunciou o congelamento de novas contratações e a extinção das posições de D-1 que eram ocupadas pela Secretária-Executiva de Basileia, Katarina Kummer, e pelo Secretário-Executivo de Estocolmo e de Roterdã, Donald Cooper, o que por si só deverá bastar para compensar os custos da permanência do *Joint Head*. Nesse caso, questionamentos a continuidade do cargo deverão concentrar-se, necessariamente, sobre os critérios contra os quais o secretário-executivo conjunto terá seu desempenho avaliado durante as reuniões ordinárias e extraordinárias de 2013, quais sejam: (a) respeito à autonomia jurídica das três Convenções; (b) contribuição ao objetivo de proteção do meio ambiente e da saúde humana com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável; (c) compromisso com a implementação equânime das três Convenções, inclusive no tocante à mobilização de recursos; (d) eficiência e eficácia na cooperação e coordenação entre os

368 EXCOPs (2010). *Decisions BC.Ex-1/1, SC.Ex/1/1 e RC.Ex-1/1*, Parte I, parágrafo 6. Disponíveis em: <<http://excops.unep.ch>>. Acesso em: 28 dez. 2012.

Secretariados e (e) redução do fardo administrativo e maximização no uso de recursos.

Para o Brasil, interessa fundamentalmente questionar o secretário-executivo conjunto a respeito do acima-referido item (b), especialmente sobre o que teria sido feito, até o presente momento, em matéria de “advocacy for the mobilization of substantially increased funding from all sources for national implementation”³⁶⁹, elemento introduzido nas decisões de sinergias por obra da delegação brasileira à ExCOPs. Da mesma forma, haveria que recordar a Jim Willis o teor de suas primeiras palavras públicas depois de sua posse, por ocasião da COP-5 da Convenção de Estocolmo, quando disse esperar trabalhar com o GEF e outras entidades que pudessem apoiar o objetivo de estabelecer um mecanismo financeiro que proporcione recursos adequados e sustentáveis para a implementação daquela Convenção. O país poderá indicar ter enxergado com preocupação o fato de o secretário-executivo conjunto não ter feito qualquer referência à necessidade de mecanismos financeiros quando discursou na abertura das Conferências das Partes das duas outras Convenções – apesar de ter mencionado a crise financeira enfrentada por Roterdã –, o que sinaliza tendência ao desequilíbrio na advocacia em favor da mobilização de recursos.

Ora, um dos argumentos utilizados pelos países defensores das sinergias para justificar a criação do *Joint Head* foi precisamente o de que ele seria capaz de atrair recursos adicionais mediante o aumento da visibilidade da agenda de segurança química. Nessa ordem de ideias, o secretário-executivo conjunto precisaria ser cobrado em relação às ações empreendidas para dotar o regime dos meios adequados para a implementação equilibrada de seus três instrumentos constitutivos. Tal equilíbrio dificilmente poderá ser atingido se uma das Convenções seguir com o privilégio de contar com um mecanismo financeiro que

369 Ibidem, parágrafo 7(c).

lhe reverte anualmente milhões de dólares adicionais, ao passo que as outras devem ater-se aos seus respectivos orçamentos regulares e à boa vontade dos países doadores. Nessa perspectiva, o Brasil deverá insistir que a solução passa pela criação de um novo fundo para atender às necessidades de cada instrumento de segurança química com recursos novos, adicionais e previsíveis.

As próximas reuniões ordinárias e extraordinárias terão a oportunidade de deliberar sobre os resultados do processo consultivo sobre opções de financiamento para químicos e resíduos. O Brasil e os demais países em desenvolvimento poderão cobrar ações concretas para dotar o regime de meios de implementação adequados e condicionar os avanços do processo de sinergias a resultados nesse sentido, seja no âmbito do processo consultivo, seja no plano das negociações sobre o novo instrumento sobre mercúrio. Nessa perspectiva, por ocasião das próximas reuniões, o país poderia elaborar e apresentar ao G-77/China um projeto de decisão conjunta pela qual as partes contratantes das três Convenções solicitem ao GEF tornar-se o mecanismo financeiro do regime como um todo e estabeleçam um Grupo de Trabalho conjunto de composição aberta para negociar a formação de um novo fundo, de características similares ao do MLF.



Conclusão

O desenvolvimento sustentável será um diferencial na relação do Brasil com o mundo. (...). Estamos fazendo as escolhas certas: o Brasil combina a redução efetiva das desigualdades sociais com sua inserção como uma potência ambiental, econômica e cultural.

Presidenta Dilma Rousseff,
em artigo publicado na Folha de SP em 20/2/11

Até por ser um dos países tradicionalmente mais atuantes dentro do sistema das Nações Unidas, o Brasil sempre ocupou posição-chave nas negociações sobre meio ambiente, desde o primeiro momento³⁷⁰. Ao mesmo tempo, a questão do meio ambiente transformou-se em um dos temas que maior interesse levanta com relação ao país no mundo, em parte devido ao fato de sermos detentores das maiores reservas de recursos naturais do planeta. O debate sobre a nossa propalada vocação de potência ambiental ganha realce especial quando se toma em conta que o Brasil, pela segunda vez no espaço de vinte anos, assumiu a condição de anfitrião de uma conferência mundial sobre desenvolvimento sustentável. Nessa ordem de ideias, é natural que se observe um aumento de expectativas em relação às posições brasileiras sobre todos os itens constitutivos da agenda de meio ambiente, independentemente do seu grau de importância e de visibilidade.

Em que pese ser um item pioneiro dessa agenda, a segurança química dificilmente logrará aproximar-se dos níveis de projeção

³⁷⁰ LAGO, op. cit., p. 19. Recorde-se, a respeito, que, já na Conferência de Estocolmo (1972), o Brasil foi vocal quanto à necessidade de reorientar o debate ambiental no sentido de conferir atenção às questões do crescimento econômico e do bem-estar social.

alcançados por outras renomadas questões ambientais (tais como a biodiversidade ou a mudança do clima), mas não há razão para subestimar sua importância³⁷¹. Afinal, o tema lida com problemática atinente a um universo de substâncias presentes há muito tempo no cotidiano das sociedades contemporâneas, sob os seus mais variados aspectos, desde o emprego na construção civil até o uso nas rotinas de limpeza do dia a dia. Fornecedora de matérias-primas e de insumos para todos os setores produtivos, da agricultura ao segmento aeroespacial, a indústria química desempenha um relevante papel também na melhoria da qualidade de vida da população, contribuindo, por exemplo, para a fabricação de medicamentos e o combate a doenças. Não por acaso a própria Agenda 21 reconheceu as substâncias químicas como essenciais para alcançar os objetivos sociais e econômicos da comunidade internacional, desde que utilizadas dentro de certos parâmetros mínimos de segurança, para o que se torna essencial a existência de normas e procedimentos de avaliação e monitoramento sobre os riscos a elas associados.

O regime internacional de segurança química surgiu e evoluiu, justamente, na esteira dessa demanda por governança. Superada a fase inicial da cooperação e do intercâmbio de informações com base em ferramentas e mecanismos voluntários, o aumento das preocupações em relação ao uso massivo de substâncias químicas e perigosas levou a comunidade internacional a ingressar na etapa dos instrumentos juridicamente vinculantes, com a adoção das Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo. São três acordos ambientais multilaterais independentes, que foram negociados em diferentes momentos históricos e sob distintas circunstâncias político-estratégicas, cada qual para lidar com um aspecto específico da problemática associada à natureza e ao ciclo de vida das substâncias

371 Exceto pelas raras ocasiões em que a natureza ou as circunstâncias pontuais de um incidente logram captar certo grau de atenção na mídia – como foi o caso do tráfico irregular de resíduos hospitalares dos EUA –, os impactos associados à área de químicos e resíduos despertam escasso interesse nos governos e nas sociedades em geral.

químicas. Conseqüentemente, enfrentam situações e desafios assaz diferenciados em relação às questões da efetividade e da aplicação de suas provisões.

O caráter fragmentado do regime de segurança química transformou-o em alvo potencial de um projeto político-estratégico que conduziu seus acordos constitutivos rumo a uma emblemática fase de mudanças. Sob a nítida inspiração da onda reformista que tomou conta das Nações Unidas a partir do final dos anos 90, o regime dobrou-se à lógica de um discurso segundo o qual, em meio à falta generalizada de recursos, conviria às convenções de meio ambiente beneficiarem-se das sinergias propiciadas pelo seu reagrupamento em *clusters* temáticos orientados para uma abordagem holística dos desafios ambientais contemporâneos. Afastada a ideia inicial de realizar uma experiência nas áreas de biodiversidade e/ou de mudanças do clima, os defensores das sinergias reorientaram-se para o núcleo de químicos e resíduos. Avaliaram, com certo fundamento, tratar-se de um *cluster* que ofereceria condições mais propícias ao desenvolvimento do projeto em tela, seja pelo seu baixo índice de visibilidade e efetividade, seja em função do simples fato de que os Secretariados de suas convenções já operavam sob abrigo do PNUMA, e no mesmo lugar.

Sob o inatacável argumento de que seria preciso aumentar a eficiência e a coerência entre as atividades e os instrumentos da área de segurança química, o PNUMA lançou, com o decisivo e contundente apoio dos países europeus, um debate sobre as múltiplas alternativas disponíveis para remediar o caráter fragmentado do regime. O leque de opções cogitadas variou do simples conjunto de medidas voluntárias até a possibilidade de fusão completa dos Secretariados, passando, também, pela ideia de um acordo guarda-chuva. Não satisfeitos com o significativo avanço representado pela SAICM, cuja adoção refletiu um delicado equilíbrio de interesses capaz de atrair até mesmo a participação dos EUA, os paladinos das sinergias decidiram enveredar

pelo laborioso caminho da amalgamação das estruturas decisórias e administrativas das Convenções.

As recomendações do AHJWG cimentaram a base sobre a qual os defensores do projeto de sinergias lograram agregar a massa crítica necessária para, pouco a pouco, remover os obstáculos à instauração do *Joint Head*, que formularia e executaria, poucos anos depois, o plano de fusão administrativa dos Secretariados. Para tanto, foi preciso, ainda, lançar mão de duas importantes e inusitadas manobras para neutralizar eventuais novas resistências ao projeto, quais sejam: 1) blindar as recomendações sob a forma de um pacote dentro de uma única decisão, retirando dos órgãos decisórios das Convenções a prerrogativa de discutir e eventualmente aperfeiçoar os resultados do AHJWG e 2) propor a realização de reunião simultânea e extraordinária das três Conferências das Partes para revisar e decidir conjuntamente, na base do rolo compressor, sobre o seguimento do processo. De tão bem-sucedidas, tais manobras acabaram incorporadas como elementos da própria dinâmica do processo de sinergias e estarão presentes novamente nas próximas reuniões ordinárias e extraordinárias das Conferências das Partes, que serão decisivas para a continuidade do experimento.

De tudo o que se observou no presente trabalho, é possível depreender três grandes conclusões no que respeita ao processo de sinergias em curso no regime internacional de segurança química. A primeira remete às evidências de que tal iniciativa se insere no quadro de um projeto político-estratégico muito mais amplo, mediante o qual os reformistas perseguem o fortalecimento do PNUMA a fim de elevá-lo à condição de organização mundial ou agência especializada de meio ambiente do sistema das Nações Unidas. Da perspectiva do debate sobre a governança ambiental internacional, a experiência de sinergias no *cluster* de segurança química constituiria, assim, uma demonstração cabal da capacidade do PNUMA em promover mudanças incrementais no sistema, o que só reforçaria suas credenciais enquanto voz com

autoridade para zelar pela integração do pilar ambiental no objetivo maior do desenvolvimento sustentável. Sob este aspecto, é possível interpretar o projeto de sinergias como um importante e ambicioso passo no sentido de recuperar o espaço perdido pelo PNUMA depois que a CDS foi concebida com mandato para acompanhar as atividades de implementação da Agenda 21.

A segunda grande ilação indica que, para a UE e seus aliados, a fusão dos Secretariados e a priorização das atividades conjuntas representam uma oportunidade ímpar para promover a realocação dos escassos recursos humanos e financeiros existentes em favor da aplicação das convenções de seu maior interesse. Para tais países, trata-se de privilegiar, acima de tudo, o gerenciamento ambientalmente adequado do reduzido grupo de substâncias químicas sob a alçada da Convenção de Estocolmo, bem como de controlar o ciclo de vida do mercúrio, que também se caracteriza por impactos de natureza global sobre o meio ambiente e a saúde humana. É nessa perspectiva que se pode estimar que, dentre os principais riscos atinentes ao projeto de sinergias, está o de aprofundamento do processo de marginalização da Convenção de Basileia, que constitui a primeira linha de defesa dos países em desenvolvimento contra as tentativas de transferir-lhes a responsabilidade pela destinação do lixo gerado pelos seus padrões insustentáveis de produção e consumo do mundo desenvolvido.

Por fim, é possível inferir também que o projeto de sinergias, da forma como vem sendo conduzido, acaba atuando como elemento de distração em relação ao tratamento das causas mais profundas por trás do problema de efetividade do regime, que remete, fundamentalmente, à questão da falta de meios para implementação. Sob esse aspecto, pode-se afirmar que as dificuldades enfrentadas pelas Convenções de segurança química não diferem muito daquelas que são observadas na grande maioria dos acordos ambientais multilaterais. Por um lado, há um pequeno grupo de países que se desenvolveram às expensas de elevados e insustentáveis níveis de produção e consumo dos quais suas

sociedades relutam em abrir mão, o que não os impede de manifestar, no plano internacional, suas preocupações com a pressão exercida pelas atividades humanas sobre os recursos naturais ainda disponíveis. De outro lado, estão os países em desenvolvimento, que aceitaram engajar-se no esforço de cooperação em prol de um ajuste em seu modelo de desenvolvimento de modo a nele incorporar os imperativos do pilar ambiental, desde que isso não se traduza na subtração dos recursos alocados para atender as necessidades econômicas e sociais mais básicas de importantes parcelas de sua população. Em lugar de negociar a ampliação do acesso a recursos novos, adicionais e previsíveis com vistas à restauração da confiança no regime de segurança química, os países europeus e o PNUMA insistem em apresentar as sinergias como a panaceia que equacionará o problema de efetividade de suas Convenções.

Nessas condições, seria desejável especular, no campo das possíveis perspectivas de ação para o Brasil, sobre a conveniência de se concertar uma estratégia que retirasse os países em desenvolvimento de sua postura excessivamente defensiva e fizesse do projeto de sinergias uma espécie de alavanca capaz de mover o regime na direção certa. Os debates sobre a governança ambiental, as negociações sobre mercúrio e o processo consultivo sobre opções de financiamento oferecem o pano de fundo contra o qual os países em desenvolvimento poderiam ensaiar, sob a liderança das potências emergentes, a reorientação do processo de sinergias rumo ao objetivo estratégico de melhorar a provisão de assistência técnica e financeira a países em desenvolvimento, de preferência mediante o estabelecimento de um mecanismo financeiro nos moldes do MLF. Na hipótese de configuração de um cenário intermediário, a estratégia de enfrentamento poderia resultar na ampliação ou abertura de janela de financiamento para no GEF, na linha da proposta de abordagem integrada formulada pelo DE/PNUMA. O pior dos cenários é a manutenção do *status quo* com a UE e o PNUMA moldando os passos de um regime internacional

de pouca efetividade, caso em que restaria ao Brasil enveredar por caminhos que ajudassem a tornar o regime o menos mandatório e restritivo possível.

Riscos são inerentes à vida. Seu gerenciamento pressupõe, quase sempre, a existência de um conflito potencial entre o objetivo visado e os perigos a ele associados. No plano individual, o emprego em uma atividade que envolva possibilidade de lesão ou de morte pode fazer toda a diferença em termos da subsistência da família. Já na esfera dos Estados, sobressai o dilema em relação à aceitação de certo produto ou tecnologia reputada como perigosa que se afigura de inestimável valia para determinado setor produtivo, mas que pode implicar, ao mesmo tempo, a exposição do ecossistema e da população a efeitos colaterais adversos de médio e longo prazo. Para que governos e demais atores envolvidos possam tomar decisões acertadas a respeito de determinada substância química, faz-se necessária a existência de capacidades de avaliação e de efetivo controle sobre os perigos a elas associados, o que poucos países em desenvolvimento parecem reunir as condições de construir sozinhos.

Nos últimos anos, o Brasil tem feito um esforço considerável para desenvolver e aprimorar sua capacidade de governança interna sobre o ciclo de vida das substâncias químicas. O derradeiro grande logro foi, sem dúvida, a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que contém elementos centrais para permitir avanços no enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos. Ela preconiza a prevenção e a redução na geração de resíduos mediante uma proposta que induz a mudança de hábitos de consumo e instaura um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e a destinação ambientalmente adequada. Dentre outras provisões, a PNRS institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos, fixa metas para a eliminação dos lixões e estabelece

instrumentos de planejamento nos níveis nacional, estadual e municipal.

A PNRS coloca o Brasil em patamar de igualdade aos principais países desenvolvidos no que concerne ao marco legal sobre a matéria, guardando, ao mesmo tempo, um aspecto inovador. Ao contemplar a inclusão de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis no âmbito dos sistemas de logística reversa e de coletas seletivas, o PNRS incorporou a dimensão social da segurança química, apontando para o resgate de segmentos da população ainda muito marginalizados³⁷². Um elemento que deverá ser determinante para o êxito dessa inovadora política pública brasileira no campo do desenvolvimento sustentável será o seu dispositivo que proíbe a importação de resíduos e rejeitos perigosos, inclusive para fins de reciclagem. É presumível que tal dispositivo inspire, no futuro próximo, Resoluções do Conama que vedem, por exemplo, o ingresso de *e-waste* no país. Ainda que uma medida dessa natureza encontre respaldo no direito soberano, assegurado a cada parte contratante da Convenção de Basileia, de banir a entrada de resíduos perigosos em seu respectivo território, é provável que surjam reações dos países desenvolvidos que priorizam a manutenção dos mercados para o comércio de resíduos e de bens usados.

Nessa perspectiva, caberia ao Itamaraty redobrar sua atenção na linha de frente externa, de modo a projetar o esforço endógeno de fortalecimento de nossas capacidades em matéria de segurança química e, ao mesmo tempo, informar o processo decisório interno sobre as implicações dos movimentos político-estratégicos observados na arena internacional. Do contrário, corre-se o risco de se ver reproduzido e cristalizado, também no campo da segurança química, o quadro de iniquidades observado em várias outras instâncias da esfera de poder

372 A relevância da necessidade de levar em conta a inclusão social na questão do gerenciamento de resíduos no Brasil encontra-se simbolicamente bem exemplificada na decisão da Presidenta da República de participar de cerimônia de celebração de Natal dos catadores de materiais recicláveis e da população em situação de rua, na cidade de São Paulo, uma tradição inaugurada pelo seu antecessor em 2003. Cf. DILMA repete Lula com catadores. *Correio Brasiliense*, Brasília, 23 dez. 2011.

mundial. Afinal, não é do interesse do mundo desenvolvido que os mecanismos de controle sobre a transferência de resíduos ponham fim a uma divisão internacional do trabalho na qual fica reservado, ao Hemisfério Sul, o papel de absorver e processar a vasta quantidade de lixo gerada por sociedades ricas e ávidas em manter seus padrões insustentáveis de consumo e produção.

A essa altura, valeria a pena recordar, à guisa de conclusão, as sábias e atualíssimas palavras do ex-chanceler Saraiva Guerreiro, para quem “as melhores intenções podem encobrir especiais formas de pressão e domínio dos mais fortes e avançados sobre os mais atrasados”³⁷³. A política externa dos países europeus em matéria de segurança química constitui mais um bom exemplo disso, desta vez sob o pretexto de ensinar “os selvagens” a defenderem-se dos efeitos adversos das substâncias químicas. Daí a disposição de tais países de compartilhar as boas práticas e as lições apreendidas, desde que não tenham de arcar com os compromissos decorrentes de suas responsabilidades históricas sobre o tema. No fundo, a reedição desse discurso de inspiração paternalista e civilizatória, pelo qual se preconiza a mera transposição, para o âmbito global, dos modelos e parâmetros de regulamentação considerados regionalmente exitosos, acaba camuflando uma postura de astúcia e soberbia dos países desenvolvidos, que tratam de assegurar para si apenas mais um “bom negócio”, no qual a variável que menos importa é, precisamente, a situação do meio ambiente e da saúde pública no mundo em desenvolvimento. Episódios como o da tentativa de entrada ilegal, no Brasil, de resíduos perigosos de origem europeia ou norte-americana comprovam-no de modo inequívoco.

373 GUERREIRO, Ramiro Saraiva (1992). Apud, LAGO, op. cit., p. 222. Entre outros exemplos, o autor cita a colonização ibérica sob a justificativa da salvação das almas dos selvagens.





REFERÊNCIAS



Livros, teses e artigos técnicos e acadêmicos

ALMINO, João. *Naturezas Mortas: eco-filosofia nas relações internacionais*. Brasília: XX Curso de Altos Estudos do IRBr, 1990.

BREITMEIRER, Helmut; YOUNG, Oran; ZURN, Michael. *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database*. Cambridge and London: MIT Press, 2006.

CARLSON, Rachel. *Silent Spring*. Cambridge, Massachusetts: Riverside Press, 1962.

CLAPP, Jennifer. *Toxic Exports*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

COWLING, Robin Lynne. *What a Wonderful World: Multilateral Chemical Management Conventions Liberalization Policies and the Chemical Industry*. Dissertação (Mestrado em Direito), Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, September, 1998.

CUSACK, Marguerite. 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*, vol. 5, issue 2 (1990), p. 393-423.

EVANS, N.R. The Basel Convention: A Toxic Treaty for a Toxic Trade? *Economic Affairs*, 1996, winter, p.17-23.

HANSEN, Bjorn G.; BLAINEY, Mark. REACH. A Step Change in the Management of Chemicals. *Reciel*, 2006, v. 15, nº 3, p. 270-280.

KISS, Alexandre et BEURIER, Jean-Pierre. *Droit International de l'Environnement*. Paris: Pedone, 2004.

KEMPEL, Willy. The Negotiations on the Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal:

A National Delegation Perspective. *International Negotiation*, 1999, nº 4, p. 411-431.

KOHLER, Pia M. Science, PIC and POPs: Negotiating the Membership of Chemical Review Committees under the Stockholm and Rotterdam Conventions. *Reciel*, 2006, v. 15, nº 3, p. 293-303.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 1982, v. 36, nº 2, p. 185-205.

KRUEGER, Jonathan. *International Trade and the Basel Convention*. London: Earthscan/Royal Institute of International Affairs, 1999.

_____. What's to become of Trade in Hazardous Wastes? The Basel Convention One Decade Later. *Environment*, 1999, v. 41, nº 9, p. 11-21.

_____; SELIN, Henrik. Governance for Sound Chemicals Management. *Global Governance*, 2002, nº 8, p. 323-342.

KUMMER, Katharina. *Transboundary Movements of Hazardous Wastes at the Interface of Environment and Trade*. Geneva: United Nations Environment Programme, 1994.

_____. The Basel Convention: Ten Years On. *Reciel*, 1998, v. 7, nº 3, p. 227-236.

LACERDA, L.D. *Contaminação por Mercúrio no Brasil*. Rio de Janeiro: UFF, 1997.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

LALLAS, Petter L. The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants. *The American Journal of International Law*, 2001 v. 95, nº 3, p. 692-708.

LALOR, Gerald [et al] C. *A Geochemical Atlas of Jamaica*. Canoe Press Centre for Nuclear Sciences: University of the West Indies, 1995, p. 46-47.

LANGLET, David. *Prior Informed Consent and Hazardous Trade*. Netherlands: Kluwer Law International, 2009.

LIPMAN, Zada. A Dirty Dilemma: The Hazardous Waste Trade. *Harvard International Review*, 2002, winter, p. 67-71.

MADAVA, Tinashe. Illicit Dumping of Toxic Wastes: Breach of Human Rights. *Review of African Political Economy*, 2001, jun., v. 28, nº 88, p. 288-290.

OLIVEIRA, Sérgio de Souza. *O papel da avaliação de riscos no gerenciamento de produtos agrotóxicos: diretrizes para a formulação de políticas públicas*. São Paulo: Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Saúde Pública da USP, 2005.

OLSEN, Mario Antonio. *Analysis of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*. Oceana Pubns, 2003.

O'NEILL, Kate. Managing Hazardous Waste: The Global Challenge. *Environment*, 2000, abr., v. 42, nº 3, p. 43-44.

_____. The Changing Nature of Global Waste Management for the 21st Century: A Mixed Blessing? *Global Environmental Politics*, 2001, v. 1, nº 1, p. 77-98.

PAARLBERG, Robert. Managing Pesticide Use in Developing Countries. In: HAAS, Peter M.; KEOHANE, Robert O.; LEVY, Marc A. et al. *Institutions for the Earth. Sources of Effective International*

Environmental Protection. Cambridge (Mass), London, England: MIT Press, 1993.

PERREZ, Franz Xaver. The Strategic Approach to International Chemicals Management: Lost Opportunity or Foundation for a Brave New World? *Reciel*, 2001, v. 15, nº 3, p. 245-257.

PETITPIERRE-SAUVAIN, Anne. The Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions on Chemicals and Wastes – Regulation, Sound Management and Governance. *Economic Policy and Law*, Special Edition, 2008-2010, University of Geneva.

PORFIRIEV, Boris. The Perception and Management of Security and Safety Risks: Implications for International Negotiations. *Risk Management*, 2004, v. 6, nº 4, p. 9-25.

RIBEIRO, Haroldo de Macedo. *Comércio, meio ambiente e solução de controvérsias: a evolução da jurisprudência do Sistema Multilateral sobre os artigos XX (b) e XX (g) do GATT e sua potencial incidência sobre os interesses brasileiros*. Brasília: LIII Curso de Altos Estudos do IRBr, 2008.

RUSSO, Ciro Marques. *Analisando a efetividade de regimes internacionais: os casos dos regimes internacionais de ozônio e de segurança química*. Brasília: Dissertação apresentada ao IRBr como requisito para obtenção do título de Mestre, 2009.

SCHMIDT, Charles W. Trading Trash: Why the U.S. Won't Sign On to the Basel Convention. *Environmental Health Perspectives*, 1999, ago., v. 107, nº 8, p. 410-412.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

- SOARES, Guido Fernando Silva. *A Proteção Internacional do Meio Ambiente: antecedentes, de Estocolmo à ECO/92*. Brasília: XXVIII Curso de Altos Estudos do IRBr, 1994.
- SOARES, Luiz Filipe de Macedo. *A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Aula inaugural, Seminário “Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” Brasília. IPEA, 5 nov. 1990.
- SOLLA, José Vazquez. Prever e prevenir: dilemas da Convenção da Basileia. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, 2011, ano II, nº 1.
- SPETH, James G.; HAAS, Peter M. *Global Environmental Governance*. Washington: Island Press, 2006.
- SUSSKIND, Lawrence E. *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*. New York: Oxford University Press, 1994.
- VARGAS, Éverton Vieira; SOARES, Guido Silva. The Basel Liability Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal. *Yearbook of International Environmental Law*, 2001, v. 12, p. 69-104.
- UNDERDAL, Arild. One Question, Two Answers. In: MILES, Edward L, et al. *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, Massachusetts; London, England: MIT Press, 2002.
- WIRTH, David A. Trade Implications of the Basel Convention Amendment Banning North-South Trade in Hazardous Wastes. *Reciel*, 1998, v. 7, nº 3, p. 237-248.
- WOLF, Amanda. *Informed Consent: A Negotiated Formula for Trade in Risky Organisms and Chemicals*. *International Negotiation*, 2000, nº 5, p. 485-521.

YOUNG, Oran R. et al. *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Cambridge, Massachusetts; London, England: MIT Press, 1999.

YOUNG, Oran R. Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes. *Global Environmental Politics*, 2001, fev., v. 1, n° 1, p. 99-121.

Textos e documentos oficiais

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Relatório da Delegação Brasileira – 1992*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável: Relatório da Delegação Brasileira – 2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Posições Brasileiras sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (mimeo). Brasília, 1991.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – Expedientes telegráficos trocados entre a SERE, as Delegações do Brasil em Nova York e em Genebra, a Embaixada em Nairobi e outros Postos em cuja jurisdição foram realizadas reuniões e eventos atinentes à segurança química.

DOCUMENTOS, Relatórios, Estudos, Resoluções e Decisões da ONU, do PNUMA e dos órgãos decisórios e subsidiários das Convenções de Basileia, de Roterdã e de Estocolmo, bem como da SAICM, disponíveis em suas respectivas páginas eletrônicas: <www.un.org>; <www.unep.org>; <www.basel.int>; <www.pic.int>, <www.pops.int>, <www.saicm.org>.

Editoriais, reportagens e artigos publicados na imprensa

- A IMPORTAÇÃO de Lixo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, Editorial de 21 jul. 2009.
- ADEUS, Rio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Editorial de 21 jun. 2012.
- AGOSTINE, Cristiane. Itamaraty vai negociar devolução ao Reino Unido. *Valor Econômico*, 21 jul. 2009.
- AMORIM, Silvia. “Quem recicla camisinha?”, ironiza Lula. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 jul. 2009.
- ANTUNES, Claudia. Texto final do Brasil é considerado fraco por UE. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 jun. 2012.
- BACHTOLD, Felipe. Reino Unido afirma que vai transportar lixo tóxico de volta. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jul. 2009.
- BALBI, Aloysio; BRANDÃO, Túlio. Veneno ainda ameaça os peixes no Rio Paraíba. *O Globo*, 29 nov. 2008.
- BRANDÃO, Túlio. Paraíba: continua pesca de peixes envenenados. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 dez. 2008.
- BRASIL fecha acordo e evita risco de impasse na Rio+20. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 jun. 2012.
- CARNEIRO, Lucianne. Europa preferia algo mais afirmativo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 jun. 2012.
- CHADE, Jamil. Europa quer Brasil aberto para mercado de pneus. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jul. 2009.
- CHIARETTI, Daniela; & GÓES, Francisco. Brasil tenta reverter percepção de fracasso. *Valor Econômico*, 21 jun. 2012.
- DILMA repete Lula com catadores. *Correio Brasiliense*, Brasília, 23 dez. 2011.
- FERNANDES, Fátima; ROLLI, Claudia. Associação quer que OIT se pronuncie sobre o Amianto. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 jun. 2008.
- FILHO, Rubens Relá Filho. Amianto brasileiro reage às pressões externas. *Gazeta Mercantil*. 23 set. 2008.

FORMENTI, Lígia. Agrotóxicos “severamente perigosos” serão proibidos no País. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 29 jun. 2011.

MINC, Carlos; JARDIM, Arnaldo; TEIXEIRA, Paulo. O lixo dos outros e o nosso. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 ago. 2009.

MERCÚRIO contamina 60 pessoas. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 16 out. 2010.

MOREIRA, Assis. Exportação brasileira de Amianto está ameaçada. *Valor Econômico*, 23 out. 2008.

MURNO, Gabriela; & RIBEIRO, Erika. Texto final da Rio+20 deve sofrer mudanças de Chefes de Estado. *Brasil Econômico*, 20 jun. 2012.

O CONSENSO do Quase Nada. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2012.

O CONSENSO Possível na Rio+20. *O Globo*, Rio de Janeiro, Editorial de 21 jun. 2012.

OLIVEIRA, Eliane. Europeus cobram mais substância. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 jun. 2012.

OLIVEIRA, Eliane. Veto à exportação de Amianto racha governo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 ago. 2009.

OLIVEIRA, Eliane; GODOY, Fernanda; BATISTA, Henrique Gomes. Atuação de diplomacia brasileira gera controvérsias. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 jun. 2012.

PEREIRA, Vivian. Julgamento sobre Amianto não chega a consenso, ação da Eternit avança. *Reuters Brasil*, São Paulo, 1 nov. 2012.

STEDILE, João Pedro. Agrotóxico no seu Estômago. *O Globo*, Rio de Janeiro, 24 set. 2009.

SUJEIRA Inaceitável. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, Editorial de 24 jul. 2009.

ZARKO, Raphael. Sem defesa, pescadores sofrem no Paraíba do Sul. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 out. 2009.

Páginas eletrônicas relevantes

<www.unep.org> – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

<www.basel.int> – Convenção da Basileia.

<www.pic.int> – Convenção de Roterdã

<www.pops.int> – Convenção de Estocolmo

<www.saicm.org> – Abordagem Estratégica para o Manejo Internacional de Químicos

<www.who.int/ifcs/> – Fórum Intergovernamental sobre Segurança Química

<www.mre.gov.br> – Ministério das Relações Exteriores

<www.mma.gov.br> – Ministério do Meio Ambiente

<www.un.org> – Organização das Nações Unidas

<www.who.int> – Organização Mundial da Saúde

<www.ilo.int> – Organização Internacional do Trabalho

<www.wto.int> – Organização Mundial do Comércio

<www.ohchr.org> – Conselho de Direitos Humanos

<www.abiquim.org.br> Associação Brasileira de Indústria Química



Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)
6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)

39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil – um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)
53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d’Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Lúis Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)
74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não-intervenção e não-indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
86. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
87. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
90. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
91. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)
92. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
93. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

98. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
99. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
100. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
101. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
102. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
103. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
104. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
105. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
106. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)