

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Meio Ambiente e Multilateralismo: o papel do Brasil nos regimes de
clima e mercúrio**

Letícia Reis de Carvalho

Orientador: Fabiano Toni

Dissertação de Mestrado

Brasília - DF, setembro/2013.

Carvalho, Letícia Reis

Meio Ambiente e Multilateralismo: o Brasil nos regimes de clima e mercúrio. / Letícia Reis de Carvalho.

Brasília, 2013.

98 p. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Mudança do Clima. 2. Mercúrio. 3. Regimes Internacionais. I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Meio Ambiente e Multilateralismo: o papel do Brasil nos regimes de
clima e mercúrio**

Letícia Reis de Carvalho

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção profissionalizante.

Aprovado por:

Fabiano Toni, Doutor (CDS-UnB)
(Orientador)

Maurício Amazonas, Doutor (Titular)
(Examinador Interno)

Saulo Rodrigues, Doutor (Titular)
(Examinador Interno)

Brasília–DF, 6 de setembro de 2013.

Para Eduardo, Isabela e Caio, com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido realizado sem o apoio de pessoas e instituições. A elas expresso a minha gratidão.

À Universidade de Brasília, em especial ao Centro de Desenvolvimento Sustentável e seus mentores e professores que guiaram e inspiraram, pelas oportunidades intelectuais oferecidas e, sobretudo, pelo acolhimento à diversidade, permitindo a confluência de ideias e possibilidades desafiadoras.

Aos colegas da turma de 2011 por terem elevado o conceito de amizade e colaboração a seu mais alto nível e por terem tornado o convívio acadêmico uma experiência de mais pura satisfação.

Sou grata em especial ao meu orientador Fabiano Toni, pela confiança, firmeza, paciência, gentileza e pela sua inabalável parceria sem a qual eu não teria chegado ao fim desta empreitada.

Aos demais membros da Comissão Avaliadora, professores Maurício Amazonas e Saulo Rodrigues pelas sugestões de aprimoramento.

Aos colegas do Ministério do Meio Ambiente, em especial aos amigos Sérgio Oliveira, Alvaro Roberto Tavares e Alberto Rocha Neto, pelo suporte ao longo de todo o processo e sua revisão.

Aos meus pais pelo apoio incondicional ao longo de toda a trajetória.

Ao meu marido e a meus filhos pelo tempo roubado.

RESUMO

As mudanças climáticas e as emissões de mercúrio são problemas ambientais antropogênicos que atingem todo o planeta e sua população. Por isso demandam ação coletiva para que sejam regulados globalmente. Esses dois temas são tratados internacionalmente em dois regimes distintos: a *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) e a futura Convenção de Minamata sobre Mercúrio, cujo texto foi recentemente elaborado pelo *Intergovernmental Negotiating Committee to Prepare a Global Legally Binding Instrument on Mercury – INC*, em janeiro de 2013. O Brasil tem participação ativa nesses processos, o que se evidencia pelo fato de que muitas de suas posições influenciam as negociações e foram codificadas nos acordos delas decorrentes. Essa pesquisa tenta compreender em que se baseia esse desempenho valendo-se do modelo dos jogos de dois níveis, que considera o entrelaçamento entre o plano doméstico e o plano externo. Para tanto, são descritos os atores, os interesses nacionais e as estratégias de articulação utilizadas. Assim, conclui-se que a recente mobilização de novos atores e interesses nos casos estudados é um recurso de poder e contribui, mesmo que indiretamente, para uma atuação mais propositiva do país. Contudo, essa flexibilidade demonstrada recentemente, no sentido de assumir compromissos no plano externo, opera dentro dos limites da política externa.

Palavras-chave: UNFCCC, mudanças climáticas, INC, mercúrio, jogos de dois níveis.

ABSTRACT

Climate change and mercury emissions are anthropogenic environmental problems that affect the entire planet and its population. Therefore, their regulation requires collective action solutions. These two issues are handled internationally in two distinct regimes: the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the future Minamata Convention on Mercury, whose text was recently prepared by the Intergovernmental Negotiating Committee to Prepare a Global Legally Binding Instrument on Mercury - INC. Brazil has had an active participation in these processes, as evidenced by the fact that many of their positions influence the negotiations and were codified in agreements arising there from. This research is aimed at understanding the role that the country played in those arenas. It draws on the model of two-level games, which considers the entanglement between the domestic and the external politics. Therefore, I focus on institutional arrangements, national interests, actors, and their strategies. I conclude that a recent mobilization of new actors, as well as new institutional arrangements helped strengthen the country as an international player in those regimes. Despite the advancements, Brazilian foreign policy is still impregnated with traditional concerns for sovereignty.

Keywords: UNFCCC, climate change, INC., mercury, two-level games.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Sistema de governança institucional para conduzir a sua Política Nacional sobre Mudança do Clima | 54 |
| Figura 2 - Arranjo institucional para governança do Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas | 55 |
| Figura 3 - Localização das principais minas produtoras de Hg no mundo. No canto inferior esquerdo um exemplo do mineral cinábrio | 63 |
| Figura 4 - Linha do tempo dos eventos que marcaram o debate sobre mercúrio | 69 |

LISTA DE SIGLAS

- ABICLOR** - Associação Brasileira da Indústria de Cloro
- APROMAC** - Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte
- ASGM** - Artisanal and Small Scale Gold Mining
- AWG - LCA** - Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention
- AWG-KP** - Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol
- BAPA** - Buenos Aires Plan of Action
- BAT** - Best Available Techniques
- BEP** - Best Environmental Practices
- BRIICS** - Brasil, China, Indonésia, Índia e África do Sul
- CIM** – Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
- CIMGC** – Comissão Interministerial para Mudança Global do Clima
- CMP** - COP serves as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol
- CONASQ** - Comissão Nacional de Segurança Química
- COP** - Conference of the Parties
- GEE** – Gases de Efeito Estufa
- GEF** – Global Environmet Facility
- GEx** – Grupo Executivo
- GRULAC** - Latin American and Caribbean Group
- GT-Hg** – Grupo de Trabalho sobre Mercúrio
- IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- INC** - Intergovernmental Negotiating Committee to Prepare a Global Legally Binding Instrument on Mercury
- IPCC** - Intergovernmental Panel on Climate Change
- MCTI** – Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovação
- MD** – Ministério da Defesa
- MDL** – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
- MMA** - Ministério do Meio Ambiente
- MME** - Ministério das Minas e Energia
- MRE** - Ministério das Relações Exteriores
- MS** - Ministério da Saúde
- OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OECD** - Organization for Economic Co-operation and Development
- OIT** - Organização Internacional do Trabalho
- PIC** - Procedimento de consentimento prévio informado

PSTM - Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima

PNMC - Política Nacional sobre Mudanças Climáticas

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

SAICM - Strategic Approach to International Chemicals Management

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change

UE – União Europeia

UNEP - United Nations Environmental Programme

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO..... | 14 |
| 1.1 O PROBLEMA EM SEU CONTEXTO | 14 |
| 1.2 DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE NA PAUTA GLOBAL..... | 16 |
| 1.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AGENDAS DE CLIMA E QUÍMICOS..... | 18 |
| 1.4 A PERSPECTIVA TEÓRICA - REGIMES INTERNACIONAIS | 23 |
| 1.5 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA | 28 |
| 2 A TRAJETÓRIA DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS | 31 |
| 2.1 O DEBATE CIENTÍFICO SOBRE A INTERFERÊNCIA ANTROPOGÊNICA NO SISTEMA CLIMÁTICO | 32 |
| 2.2 A APROPRIAÇÃO POLÍTICA DO PROBLEMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS..... | 35 |
| 2.3 A EVOLUÇÃO DA POSIÇÃO BRASILEIRA NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS | 50 |
| 3 A TRAJETÓRIA DO PROCESSO NEGOCIADOR SOBRE MERCÚRIO | 63 |
| 3.1 O DEBATE CIENTÍFICO SOBRE O MERCÚRIO..... | 65 |
| 3.2 A APROPRIAÇÃO POLÍTICA DO PROBLEMA DO MERCÚRIO..... | 69 |
| 3.3 A CONSTRUÇÃO DA POSIÇÃO BRASILEIRA NA NEGOCIAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MERCÚRIO..... | 81 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 86 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 89 |
| APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA..... | 98 |

INTRODUÇÃO

Um grande número de problemas ambientais de origem antrópica atinge todo o planeta e sua população. A resolução de tais problemas demanda um grau crescente de mudança de comportamento e de coordenação de ações entre atores individuais. Em outras palavras, são problemas de ação coletiva. Por isso, são objeto de regulação internacional, cujas regras do jogo são definidas em processos que pressupõem intensa negociação e cooperação como meio de alcançar entendimentos comuns em um ambiente anárquico, ou seja, no qual não há hierarquia nas relações de poder entre Estados. Dois desses problemas, que de forma muito direta envolvem o Brasil, são as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE)¹ e a contaminação atmosférica, da água e de solos por mercúrio.

As emissões de GEE ocorrem praticamente em todas as atividades humanas e setores da economia: na agricultura, por meio da preparação da terra para plantio e aplicação de fertilizantes; na pecuária, por meio do tratamento de dejetos animais e pela fermentação entérica do gado; no transporte, pelo uso de combustíveis fósseis, como petróleo e gás natural; no tratamento dos resíduos sólidos, pela forma como o lixo é tratado e disposto; nas florestas, pelo desmatamento e degradação; e nas indústrias, pelos processos de produção, como cimento, alumínio, ferro e aço, por exemplo. Dados do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)² apontam que o aumento da temperatura global em decorrência dessas atividades é inequívoco.

O mercúrio, por sua vez, é um metal que ocorre na natureza em estado líquido na temperatura ambiente e se volatiliza facilmente para a atmosfera formando vapores de mercúrio. As emissões atmosféricas são a principal fonte de contaminação ambiental, seguida da contaminação da água, e da contaminação do solo, quando ocorre a disposição inadequada de efluentes e resíduos. O mercúrio produz efeitos adversos sobre a saúde humana e o meio ambiente. A exposição a níveis elevados de mercúrio pode afetar principalmente o sistema nervoso central e também os rins, o cérebro, o coração, os pulmões e o sistema imunológico dos seres humanos. Além disso, a contaminação por este metal tem alcance geracional já que pode ser repassada ao feto.

Esses dois temas são tratados internacionalmente em dois regimes distintos: a *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)³, e a Convenção de Minamata sobre Mercúrio, cujo texto foi recentemente elaborado pelo *Intergovernmental Negotiating Committee to Prepare a Global Legally Binding Instrument on Mercury - INC*⁴.

¹ Normalmente chamados de GEE, *Greenhouse Gases*.

² Em português, Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima.

³ Em português, Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC).

⁴ Em português, Comitê de Negociação Intergovernamental para elaboração de um instrumento juridicamente vinculante sobre o Mercúrio. Em fevereiro de 2009, a Decisão 25/5 III do *Governing Council* do PNUMA é o

Nesses dois regimes, o Brasil desempenhou um papel de destaque nas negociações, o que se evidencia pelo fato de que muitas de suas posições foram aceitas nas negociações e codificadas nos acordos delas decorrentes. O que explica esse protagonismo do Brasil nesses regimes? Essa é a pergunta que pauta esse trabalho.

O caso do clima pode sugerir que o destaque do país é proporcional a sua importância na emissão de GEE, uma vez que o país já liderou as emissões por atividades ligadas ao uso da terra. Entretanto, o quadro é distinto no que diz respeito ao mercúrio, pois ainda que as emissões brasileiras oriundas de garimpos sejam significativas, as emissões atmosféricas – essas as mais importantes no quadro de contaminação global – são baixas.

Neste trabalho são utilizadas algumas teorias que explicam os regimes internacionais. Entretanto, a análise não trata exclusivamente da arena internacional. Pelo contrário, essa pesquisa coloca em perspectiva a evolução da posição brasileira no regime de clima e no processo de negociação intergovernamental para elaboração de um instrumento juridicamente vinculante sobre mercúrio, assumindo que em ambos tem havido uma participação mais efetiva do país.

O objetivo desse estudo é reconhecer os interesses em jogo e como foram concertados de modo a produzir o resultado factualmente obtido nos processos de negociação. Não é objeto desta pesquisa a análise de efetividade da implementação das convenções e nem o julgamento acerca da pertinência ou conveniência das posições brasileiras nos regimes discutidos, até porque isso somente poderia ser levado ao cabo a partir da definição de certo ponto de vista do que seria o resultado desejado para essa posição.

Especificamente no caso do mercúrio, cujo objeto de análise é o próprio processo de negociação, o rastreamento da influência brasileira é feito aqui pela análise da aderência entre as posições defendidas pelo Brasil internacionalmente e as decisões e no texto da futura Convenção de Minamata sobre Mercúrio. Embora o texto final e decisões tomadas no âmbito de tratados internacionais sejam consolidados em textos elaborados coletivamente e, portanto, sem autoria, as posições brasileiras estão registradas em documentos oficiais, tais como: declarações do país, declarações dos grupos regionais ou dos grupos de interesse que o Brasil integra; documentos de trabalho utilizados durante o processo negociador; documentos submetidos ao secretariado; atas de reuniões e notas técnicas, entre outros.

Por ser um processo recente, pouco se escreveu sobre o INC, sendo a principal referência os relatos do *Earth Negotiations Bulletin* (ENB) que descreve e analisa as rodadas de negociação.

referencial de atuação dos governos para a elaboração por um Comitê Intergovernamental de Negociação Intergovernamental (INC) um instrumento juridicamente vinculante para regulação do uso e de emissões de mercúrio. (UNEP, 2013).

A UNFCCC é um regime maduro, cujas negociações estão em curso há mais de 20 anos, e há significativa produção secundária sobre este tema. A verificação do papel do Brasil nesse estudo leva em consideração a trajetória ao longo das negociações desde a sua entrada em vigor em 1994, bem como a evolução recente após a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC) e a adoção de compromissos voluntários.

Em resumo, a elaboração dessa dissertação baseou-se principalmente na análise de dados qualitativos e na descrição e síntese construídas com base na revisão da literatura sobre regimes internacionais, na perspectiva dos jogos de dois níveis.

Ademais, o trabalho ao mesmo tempo se beneficia e se limita pelo papel desempenhado por mim como servidora do MMA. Meu envolvimento direto com as negociações sobre mercúrio inclui a participação nas seguintes reuniões: INC5, em Genebra, Suíça; coordenação regional da América Latina e Caribe realizada em Brasília, Brasil como preparação ao INC4 e em Bogotá, Colômbia, como preparação ao INC5. Essa experiência oportunizou acesso a informações e a participação direta em partes dos processos tomados como casos nesse estudo.

Este trabalho se divide em quatro capítulos. O Capítulo 1 descreve o problema do desenvolvimento sustentável, o entrelaçamento entre as agendas de clima e químicos no qual se insere o mercúrio e o referencial teórico utilizado sobre regimes internacionais, na perspectiva do entrelaçamento do plano doméstico e do plano externo.

No Capítulo 2 procuro descrever a trajetória do regime de mudanças climáticas desde o advento da UNFCCC até a última COP em Doha (COP 18). Ele se subdivide em três subitens, a saber: a descrição do debate científico que consubstanciou apropriação política do problema da interferência antropogênica no clima (2.1); a transformação do problema das mudanças climáticas em uma agenda política (2.2); e a análise da evolução da posição brasileira no regime de mudanças climáticas (2.3).

No Capítulo 3 procedo da mesma forma para descrever a trajetória do processo de negociação intergovernamental que culminou com a aprovação do texto da futura Convenção de Minamata sobre Mercúrio. Ele se subdivide em três subitens: a descrição do debate científico que consubstanciou apropriação política do problema da interferência antropogênica na exposição ao mercúrio (3.1); a transformação do problema do mercúrio em uma agenda política (3.2); e a análise da evolução da posição brasileira no INC (3.3).

Finalmente, no Capítulo 4 apresento as considerações finais do trabalho, concluindo que em que pese o papel da diplomacia brasileira como uma liderança reconhecida internacionalmente na defesa do direito ao desenvolvimento, a participação de novos atores e interesses nas negociações internacionais nos regimes de clima e de mercúrio, ainda que indiretamente, contribui para uma postura mais flexível do país na adesão aos compromissos internacionais.

1 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

1.1 O PROBLEMA EM SEU CONTEXTO

A variável determinante para as recentes posições do Brasil, mais inclinadas à aceitação de responsabilidades e compromissos, foi o quadro doméstico a partir de 2003 formado por um conjunto de fatores que permitiu ao Brasil o uso de florestas como recurso de poder, a saber: a governança sobre o desmatamento; a emergência do Ministério do Meio Ambiente como negociador; a participação da sociedade civil; a participação dos estados amazônicos na discussão; a diplomacia presidencial e o envolvimento do setor privado. (VIOLA, 2010; TAVARES, 2010; CARVALHO, 2010; BORGES, 2011; FURRIELLA, 2011; HOCHSTETLER; VIOLA, 2011; OLIVEIRA, 2012).

Para esses analistas a valorização das florestas como recurso de poder e um maior controle sobre o desmatamento foram os gatilhos para uma maior influência do Brasil no regime de mudanças climáticas.

A posição privilegiada do Brasil no regime do Clima é fruto de seu perfil de emissões oriundas do desmatamento. O Brasil contribui com 5% do total das emissões de GEE – crescendo 4% a.a. até 2004 e com drástica redução entre 2005 e 2009. O Brasil é considerado uma potência climática média e ao lado da Índia, Rússia, Indonésia, Japão, México, Canadá, África do Sul, Coreia do Sul e Arábia Saudita, forma um conjunto que embora não tenham poder de veto, tem importância fundamental para um novo acordo. (VIOLA, 2010).

De acordo com a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, documento elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), a mudança no uso da terra ainda é a principal fonte de gases de efeito estufa no Brasil, participando com aproximadamente 77% das emissões totais de 2005. (BRASIL, 2013a).

Em 29 de dezembro de 2009, a promulgação da Lei nº 12.187 que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC) deixou clara a necessidade do governo e da sociedade, em especial dos setores produtivos, de conhecerem suas respectivas emissões de GEE. O Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que regulamenta a PNMC e é parte integrante da estratégia brasileira de mitigação e adaptação à mudança do clima, determinou a elaboração de planos setoriais com a participação do setor produtivo e da sociedade civil.

Sob a coordenação do MMA, o Grupo Executivo (GEx), cujas atribuições principais são elaborar e implementar a PNMC, trabalhou recentemente na elaboração desses planos, e estimulou o engajamento de novos atores e interesses na agenda programática para

mitigação e adaptação à mudança do clima com o envolvimento dos setores de transporte e mobilidade urbana, de mineração, de siderurgia e de saúde. (BRASIL, 2013b).

Há, portanto, um avanço do esforço para redução de emissões em setores com pequena contribuição para o perfil de emissões do Brasil, quando o compromisso voluntário pode ser atendido apenas por meio do controle do desmatamento.

A influência do país no *Intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury* (INC)⁵, cujos trabalhos foram concluídos, em janeiro de 2013, também ilustra a participação brasileira nos regimes ambientais multilaterais. Esse é o mais novo tratado ambiental negociado e seu texto será aberto para assinaturas em outubro de 2013. As negociações foram iniciadas em 2009, com base na Decisão 25/5 de 2009, do *Conselho de Governo* do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que foi o referencial de atuação dos governos para a elaboração do texto da futura Convenção de Minamata sobre Mercúrio.

A abordagem para fontes de mercúrio se divide em emissões atmosféricas e liberações para água e solo. No cenário global, a maior contribuição para emissões de mercúrio vem da Ásia, a partir das usinas de carvão que contribuem com 50% do total. A segunda fonte mais importante é a mineração artesanal de ouro oriunda dos garimpos na América do Sul e na África Subsaariana. Novos dados sobre as liberações dessa fonte apontam para o aumento da proporção das emissões globais atribuídas à América do Sul e à África Sub-saariana, que contribuem atualmente com 12,5% e 16,1%, respectivamente. Esse aumento é em grande parte atribuído ao refinamento das estimativas para mineração artesanal de ouro. (UNEP, 2013).

As emissões atmosféricas nacionais atingiram cerca de 70 toneladas anuais no início da década de 2010. Estima-se também que o total de Hg emitido para o meio ambiente no Brasil atinja cerca de 100 toneladas anuais, tendo diminuído significativamente nas últimas duas décadas. Contudo, mesmo sem haver dados globais que individualizem a contribuição por país, estima-se que o Brasil contribua de forma significativa com liberações de mercúrio para água e solo a partir da mineração artesanal de ouro. (BRASIL, 2011).

O Brasil não é um produtor primário de Hg e importa toda a quantidade consumida. Entretanto, o Brasil exporta produtos contendo Hg em sua constituição como lâmpadas, computadores e televisores, principalmente para países da América Latina. Segundo o Perfil do Gerenciamento de Mercúrio no Brasil Incluindo seus Resíduos, documento do Ministério do Meio Ambiente, os principais usos do mercúrio no Brasil são: as plantas de cloro-álcalis;

⁵ Em português, Comitê de Negociação Intergovernamental para elaboração de um instrumento juridicamente vinculante sobre o Mercúrio. Em fevereiro de 2009, a Decisão 25/5 III do *Governing Council* do UNEP é o referencial de atuação dos governos para a elaboração por um Comitê Intergovernamental de Negociação Intergovernamental (INC) um instrumento juridicamente vinculante para regulação do uso e de emissões de mercúrio. (UNEP, 2013).

a mineração artesanal de ouro; e o setor saúde, devido ao uso de equipamentos de medição como termômetros, medidores de pressão e em produtos como as amalgamas dentárias e o timerosal utilizado como conservantes em vacinas. (BRASIL, 2011).

De acordo com levantamento produzido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a população garimpeira de ouro foi estimada entre 300.000 a 400.000 em 2011, 61% dela situada na Amazônia, e sua produção faz amplo uso de mercúrio para amalgamação do ouro, com a geração de enorme degradação ambiental e áreas contaminadas. A produção de cloro-álcalis nacional que ainda faz uso de tecnologia a base de mercúrio inclui quatro plantas, que respondem pela maior parte da demanda por importação de mercúrio e também constituem a principal fonte secundária do metal. O setor saúde nacional, em especial o Sistema Único de Saúde (SUS) faz uso amplo de equipamentos de medição que utilizam mercúrio, além de vacinas e uso de amálgamas dentárias nos tratamentos oferecidos nos programas de saúde bucal.

Em 2011, foi instituído um grupo de trabalho no âmbito da Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ), em apoio ao trabalho de coordenação do Itamaraty. Sob a coordenação do MMA, o GT-Mercúrio articulou representantes do governo, da sociedade civil, do setor produtivo e da academia, constituindo-se como um espaço de discussão fundamental para o desempenho do Brasil no INC. Neste grupo emergiram conflitos e foram construídos consensos que determinaram aspectos relevantes da posição brasileira e do alcance externo dessa posição no processo negociador. O texto aprovado para a futura Convenção de Minamata reflete os interesses brasileiros, pautados a partir de uma atuação ativa do país.

1.2 DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE NA PAUTA GLOBAL

As teorias sobre o desenvolvimento constituem uma área das ciências econômicas que ficou conhecida pelo estudo das regiões mais pobres do mundo (Ásia, América Latina e África) entre as décadas de 1940 e 1970.

Para Hirshman (1982), as teorias do desenvolvimento econômico são um corpo teórico com dois componentes básicos. Um deles é o entendimento de que as relações econômicas entre os países podem levá-los a uma situação melhor. O outro ingrediente é a rejeição do sentido de universalidade da teoria econômica tradicional como mecanismo explicativo do subdesenvolvimento dos países.

É em contraposição ao pensamento econômico dominante no Pós-Guerra, quando crescimento era tomado como sinônimo de desenvolvimento, que o conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS) é gestado na década de 1970, tendo sido estabelecido no Relatório “Nosso Futuro Comum” (UN, 1987), como uma meta fundamental para todos os

países. Um conceito forjado na emergência dos países do Sul como atores no cenário internacional.

Para Nobre (1999):

DS é o nome da estratégia adotada pelo *United Nations Environmental Programme* (UNEP)⁶ e seus aliados para institucionalizar a problemática ambiental dando-lhe estatuto de tema de primeiro time na agenda política internacional e procurando fazer dele referência central para políticas públicas em todos os níveis.

Para muitos analistas que acompanham a evolução dos regimes internacionais em matéria de meio ambiente, a criação do UNEP em 1972, com um Conselho de 58 membros representando todas as regiões, efetivamente constituiu um arranjo permanente para instrumentalizar o debate sobre a governança ambiental, com a pretensão de regular a transferência de recursos da *Official Development Assistance* (ODA)⁷ dos países do Norte para os países do Sul. (NOBRE, 1999; GUPTA, 2004; IVANOVA, 2007).

A partir de então, a questão ambiental ascendeu no sistema internacional ao lado das questões econômicas e sociais. A significação, ampla e suficiente para efetuar os consensos necessários à sua legitimação, tornou o Desenvolvimento Sustentável um campo pleno de debates. E também produziu um significativo arcabouço normativo traduzido no conjunto dos tratados internacionais sobre meio ambiente - *Multilateral Environmental Agreements* (MEAs)⁸ que orientam e determinam a ação política e programática em diversos temas tais como clima e mercúrio, entre outros como químicos, resíduos, biodiversidade e oceanos.

A posição do Brasil no debate sobre desenvolvimento e meio ambiente evoluiu consideravelmente entre a Conferência de Estocolmo (1972), a *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) ou Conferência do Rio (1992), a Rio+10, em Joanesburgo (2002) e, mais recentemente, a Rio+20 (2012). Em 1972, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores a posição do Brasil foi considerada extremamente nacionalista, priorizando o crescimento econômico acima de todas as considerações.

Ao sediar a Conferência do Rio, o Brasil participou ativamente do processo preparatório e da própria Conferência, bem como das negociações sobre os cinco documentos assinados. Este evento refundou o debate, mudando o foco do problema da poluição e da rejeição da noção de que países em desenvolvimento teriam alguma responsabilidade na ação ambiental corretiva, para uma preocupação mais ampla em relação ao desenvolvimento sustentável, assumindo que existem responsabilidades comuns, porém diferenciadas. (LAGO, 2009 *apud* BRASIL, 2012).

⁶ Em português, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

⁷ Em português, Assistência Oficial para o Desenvolvimento.

⁸ Em português, Acordo Ambiental Multilateral.

Nesse contexto, o mesmo autor avalia que desde 2000 está em curso uma mudança significativa na posição oficial do Brasil na agenda ambiental. Na Rio+10 o país foi reconhecido como um dos países em desenvolvimento que mais progrediu na arena ambiental, a partir de um maior envolvimento do parlamento e da sociedade civil. A atuação conjunta com países da América Latina e com países de economias em transição foram determinantes para a noção de que haveria espaço para liderança do Brasil.

O Brasil mantém no centro de sua política externa a defesa dos interesses dos países em desenvolvimento e o seu direito de conciliar desenvolvimento econômico com soluções ambientais adequadas as suas próprias necessidades. Contudo, o país tem aumentado sua influência no âmbito dos regimes ambientais passando de *veto player* para atitudes mais propositivas, assumindo um papel mais estratégico nas negociações. (BRASIL, 2012).

1.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AGENDAS DE CLIMA E QUÍMICOS

Temas aparentemente distintos no campo do desenvolvimento sustentável, as agendas de mudança climática e segurança química comungam bases de sua institucionalização no Brasil e compartilham trajetórias de desenvolvimento na burocracia federal desde a década de 1990. O exame dos organogramas atuais do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Meio Ambiente, em que pese existir permanentes discussões e propostas de mudanças institucionais e reorganização dessas estruturas, ainda refletem um arranjo institucional conjunto. O MRE tem uma Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química, enquanto o MMA tem uma Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Sendo estas duas entidades transversais, em um cenário no qual predominam entidades setoriais, ambas desempenham papéis estruturantes e aglutinadores para a performance do país na arquitetura do desenvolvimento sustentável.

Tais arranjos institucionais não são exclusivos do Brasil e foram também adotados por outros países. Como exemplo, cito depoimento de membro da delegação sueca em missão para celebração de acordo de cooperação técnica com o Brasil, realizada em abril de 2013 no Ministério do Meio Ambiente, sobre temas como florestas, biodiversidade, mudança climática e químicos. Na ocasião, foi relatado que a agenda de Qualidade Ambiental estava sendo revigorada na esteira da estagnação das negociações multilaterais sobre mudança do clima. Também conhecida como Agenda Marrom⁹, cujo foco de atuação era o controle de

⁹ Conceito institucionalizado na esteira da atuação do Banco Mundial como grande financiador de projetos de urbanização nos países em desenvolvimento a partir da década de 1970. *"The brown agenda is defined as the most immediate and critical environmental problems facing cities in developing countries: lack of safe water supply, sanitation and drainage; inadequate solid and hazardous waste management; uncontrolled emissions from motor vehicles, factories and lowgrade domestic fuels; accidents linked to congestion and overcrowding; and the occupation and degradation of environmentally sensitive lands, as well as the relationships between these problems."* (BARTONI *et. al.*, 1994 *apud* LEITMANN, 1994, p. 1). Estudo recente do Banco Mundial sobre

poluentes de vida curta ou impacto local e imediato, ao longo dos anos 2000 esta temática foi sendo substituída, também naquele país e no cenário global, pela inserção do tema mudança climática, uma agenda fortemente alavancada pelo avanço do conhecimento científico.

Com as dificuldades encontradas nas negociações no âmbito do regime de mudanças climáticas, algum espaço foi reaberto para a discussão sobre temas abrigados na Agenda Marrom. Avalio que o espaço que a negociação sobre mercúrio ocupou possa ser em alguma medida explicado por essa abertura.

A agenda de poluição parece estar sendo reinstitucionalizada também pela abordagem urbana como tema aglutinador para onde convergem os problemas das cidades contemporâneas no que concerne à mobilidade urbana, abastecimento de água, saneamento, resíduos sólidos e poluição industrial. Tais temas agregam-se em um conceito mais amplo de qualidade de vida, que inclui abordagens mais amplas como justiça social, direito a moradia, prevenção ao risco tecnológico e ao risco natural, entre outros.

No Brasil, a abordagem para mudança do clima foi integrada à agenda de qualidade ambiental, até finalmente subsumi-la diante do peso da agenda internacional, resultando no quadro organizacional já em curso no processo de reestruturação do MMA, que prevê uma secretaria exclusiva para dar conta da agenda de mudanças climáticas. Nesse sentido, embora haja bases comuns a ambas as agendas, seus propósitos se distinguem no objeto e no tempo. A agenda de mudança do clima coloca em perspectiva os impactos globais de longo prazo e mobiliza esforços em torno da redução das emissões de GEE, visando evitar o aumento da temperatura global. Enquanto a qualidade ambiental lida com os efeitos negativos dos padrões tecnológicos vigentes, considerando uma ampla e diferenciada gama de poluentes, oriundos de diferentes atividades produtivas. Em comum, ambas parecem se tornar cada vez mais agendas multinível, com questões locais, nacionais, regionais e globais.

Um exemplo de interface está na implementação da Política Nacional de Mudança do Clima, cuja abordagem mais recente inclui um forte viés setorial. A governança sobre o desmatamento propiciou um ambiente favorável para a adoção de metas voluntárias e maior protagonismo do Brasil nas negociações internacionais. O foco agora se volta para emissões dos setores da indústria, mineração, transporte e mobilidade urbana. Isso pode criar oportunidades para alavancar o desenvolvimento de inventários de emissões que conjuguem os poluentes e os gases de efeito estufa.

O conceito de segurança química tem suas origens nas emissões industriais de substâncias químicas e produtos perigosos alçados ao *status* de problema global, com

poluição nas regiões metropolitanas no Brasil resgata essa abordagem, incluindo a poluição industrial: BANCO MUNDIAL, Gestão Metropolitana no Brasil: Fazendo um Balanço, Draft, 2013).

demanda de ação coletiva, como decorrência do avanço no conhecimento científico. O avanço da ciência permite descobrir características de persistência e espalhamento e, reconhece relações de causa e efeito da exposição a essas substâncias que acarretam danos ao meio ambiente e à saúde. O avanço do conhecimento em adição à pujança da indústria química global, que aporta inovações tecnológicas inserindo novas substâncias, produtos e processos no mercado, permite vislumbrar uma tendência de aumento do peso das regulações internacionais para poluentes considerados globais, alavancando a temática e a demanda por mecanismos e estratégias de governança em todos os níveis.

A recente experiência com a Convenção de Minamata sobre Mercúrio, as discussões sobre sinergias entre as Convenções de Basileia, Estocolmo e Roterdã carreadas nas COPs realizadas em maio de 2013, os temas em discussão no SAICM, tais como a regulação de chumbo, cádmio e nanotecnologia, quando colocados em perspectiva evidenciam a complexidade e o entrelaçamento desse quadro regulatório, que articula regulações vinculantes com abordagens *soft law*.

Entretanto, a escolha dos dois regimes revelou-se também interessante pelas discrepâncias entre eles, ainda que ambos sejam institucionalizados no sistema internacional e integrem o conjunto de tratados das Nações Unidas que compõem a arquitetura do desenvolvimento sustentável, e tenham como pressuposto a necessidade de ação coletiva.

A UNFCCC é um regime maduro que enfrenta desafios estruturantes de implementação, já que em seu fundamento convivem o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas - que determina obrigações de redução e emissões sob o regime apenas para aqueles com responsabilidades históricas, *versus* constatação de que para alcançar o objetivo desejado os grandes emissores atuais também precisam obrigatoriamente reduzir suas emissões. A envergadura política do problema das mudanças climáticas é reconhecida científica e politicamente, uma vez que a interferência antropogênica no sistema climático é compreendida como o cerne da sociedade de risco, na qual os perigos são locais e as ameaças, globais. A estrutura organizacional para dar conta dos arranjos institucionais da UNFCCC e do Protocolo de Quioto inclui um secretariado composto por 495 funcionários e um Secretário Executivo ligado diretamente ao Secretário-Geral das Nações Unidas. A dinâmica das COPs é anual, com conferências preparatórias, 22 órgãos subsidiários e mecanismos financeiros robustos.

As discussões sobre a elaboração de um instrumento juridicamente vinculante sobre mercúrio integram a agenda mais ampla da Segurança Química, cujo foco é a produção, o comércio e o uso de substâncias químicas e seus resíduos e a prevenção e a mitigação de seus efeitos na saúde humana e no meio ambiente.

Atualmente, três tratados internacionais integram o arcabouço regulatório global sobre

químicos e seus resíduos: Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos¹⁰ e seu Depósito; Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes¹¹; Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (PIC)¹².

Além desses tipos *hard law*, a *Strategic Approach to International Chemicals Management* (SAICM)¹³ é um modelo de governança sem vinculações jurídicas e definido

¹⁰ A Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, foi concluída em Basileia, Suíça, em 22 de março de 1989. Ao aderir à convenção, o governo brasileiro adotou um instrumento que considerava positivo, uma vez que estabelece mecanismos internacionais de controle desses movimentos, baseados no princípio do consentimento prévio e explícito para a importação, exportação e o trânsito de resíduos perigosos. A convenção procura coibir o tráfico ilegal e prevê a intensificação da cooperação internacional para a gestão ambientalmente adequada desses resíduos. A convenção foi internalizada na íntegra por meio do Decreto Nº 875, de 19 de julho de 1993, sendo também regulamentada pela Resolução Conama Nº 452, 02 de julho de 2012. Em função da emenda ao Anexo I (relação de resíduos objeto da convenção) e incorporação dos Anexos VIII e IX à convenção, adotados durante a IV Conferência das Partes, realizada em Kuching, na Malásia, em 27 de fevereiro de 1998, houve a sua internalizados pelo Decreto Nº 4.581, de 27 de janeiro de 2003. Com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, foi proibida definitivamente a importação de resíduos perigosos conforme artigo transcrito a seguir: "Art. 49. 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." Um dos objetivos da convenção é promover o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos perigosos e outros resíduos internamente nos países parte, para que com isto possa ser reduzida a sua movimentação. Nesse sentido diretrizes sobre o gerenciamento ambientalmente adequado de alguns tipos de resíduos são elaboradas e publicadas, servindo de guia para os países. (MMA, [2012?]).

¹¹ Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada em 2001 e em vigor desde 2004, estabelece o compromisso de reduzir e eliminar o uso de 22 substâncias produzidas pelo homem e identificadas como POPs, bem como as emissões não-intencionais de seus subprodutos, assim classificados pelo sua persistência, capacidade de transporte por longas distâncias e de bioacumulação e, elevada toxicidade para humanos e animais. As obrigações decorrem de prazos de *phase-out* e restrições de uso por finalidade (biocida, pesticida e preservativo de madeira). A Convenção dispõe de mecanismo financeiro próprio, ainda que atualmente esteja sendo provisoriamente exercido pelo *Global Environment Facility* (GEF) para apoio a países em desenvolvimento no processo de implementação nacional por meio da elaboração de inventários e planos de ação e plano de implementação. A inovação institucional aqui é o estabelecimento de um sistema permanente de análise e classificação de substâncias na categoria de POPs como mecanismo de entrada no arcabouço regulatório global. Os efeitos dos POPS na saúde humana podem incluir certos tipos de câncer, defeitos congênitos, disfunção endócrina e reprodutiva e suscetibilidade a doenças. (MMA, [200-a]).

¹² A Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (PIC) foi adotada em setembro de 1998 e entrou em vigor em 24 de fevereiro de 2004, quando 50 países a ratificaram. O Brasil assinou a Convenção em 1998 e aprovou seu texto por meio do Decreto Legislativo nº 197, de 7 de maio de 2004. A promulgação da Convenção de Roterdã no Brasil se deu através do Decreto nº 5.360, de 31 de janeiro de 2005. As Autoridades Nacionais Designadas para os assuntos relativos à Convenção de Roterdã são: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). A Convenção de Roterdã (PIC) decorreu do Código Internacional de Conduta da FAO sobre a distribuição e uso de pesticidas, de 1985 e das Diretrizes de Londres, estabelecidas pelo PNUMA, em 1987, para o intercâmbio de informações no comércio internacional de substâncias químicas. A Convenção PIC objetiva o controle do movimento transfronteiriço de produtos químicos perigosos, baseado no princípio do consentimento prévio do país importador e na responsabilidade compartilhada no comércio internacional desses produtos. Em julho de 2008, 122 Partes integram a Convenção de Roterdã, e 39 substâncias selecionadas são abrangidas pela lista PIC, sendo a maioria de uso agrícola. As informações sobre as substâncias da lista PIC se encontram na Circular PIC, documento atualizado semestralmente pelo Secretariado da Convenção. A Convenção PIC é operacionalizada pela Conferência das Partes (COP); Comitê de Revisão Química (CRC); e Secretariado. (MMA, [200-b]).

¹³ Em português: Abordagem Estratégica Internacional para a Gestão das Substâncias Químicas. A necessidade de implementação dessa abordagem teve sua origem em fevereiro de 2002, por meio da Decisão SS.VII/3 do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), que endossou a Declaração da Bahia e as Prioridades de Ações após 2000 do Fórum Intergovernamental de Segurança Química (Fisc). A fim de atingir os objetivos propostos, o Pnuma trabalhou com os governos, as organizações

em bases equitativas de participação entre governo, sociedade e setor produtivo. Seu objetivo é atender à Declaração de 2002 de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável que estabelece a meta para que até 2020 os produtos químicos sejam produzidos e utilizados de forma a minimizar os impactos negativos sobre o ambiente e a saúde humana. Os temas atualmente em discussão no SAICM incluem chumbo em tintas, químicos em produtos, desautores endócrinos e nanotecnologia.

A estrutura organizacional para dar conta dos arranjos institucionais das três convenções de químicos está a cargo do PNUMA. Apenas a Convenção de Estocolmo possui um mecanismo financeiro, mesmo assim ainda em caráter interino operado pelo *Global Environment Facility* (GEF). Há apenas dois órgãos técnicos subsidiários, sendo um à Convenção de Estocolmo e outro à Convenção de Roterdã.

Atualmente está em curso, ainda que com alguma controvérsia, o “processo de sinergias” para melhorar a cooperação e coordenação entre as convenções sobre químicos, iniciado a partir de suas respectivas COPs. Formalmente instituído pelo CG, o objetivo do processo de sinergias é fortalecer a implementação das três convenções em nível nacional, regional e global, fornecendo orientação política coerente, aumentando a eficiência na prestação de apoio às Partes, reduzindo a carga administrativa e maximizando o uso eficaz e eficiente dos recursos em todos os níveis, mantendo a autonomia jurídica desses três acordos ambientais multilaterais.

Essa abordagem única tem sido vista como um exemplo de sucesso para outros temas da agenda ambiental global e demonstra como melhorar a governança ambiental internacional através da coordenação e cooperação. Além de reformar os secretariados das três convenções nas esferas administrativa e operacional, este processo está mudando o modo de implementação das convenções em nível nacional e regional. (SYNERGIES, [200-]).

Essa visão tem sido advogada com maior ênfase pelos países doadores e com ressalvas pelos países em desenvolvimento, que avaliam a possibilidade de o processo significar a repartição dos recursos administrativos, técnicos e financeiros disponíveis para a implementação das convenções de químicos. Contudo, esta experiência com os regimes de químicos integra um quadro maior de reformas na estrutura da ODA, para

participantes do Programa Inter-Organizacional para a Gestão Saudável de Substâncias Químicas (OIMC), o FISC e outras partes interessadas. A iniciativa da SAICM foi endossada em setembro de 2002, na Conferência Mundial pelo Desenvolvimento Sustentável, Rio+10, em Johannesburg, e em setembro de 2005 na Conferência Mundial das Nações Unidas, em Nova York. O endosso ocorreu no contexto do Plano de Implementação de Johannesburg - que determina que, até 2020, as substâncias químicas sejam usadas e produzidas de maneira a minimizar significativamente os efeitos adversos à saúde humana e ao meio ambiente. O processo de desenvolvimento da SAICM ocorreu por meio de três reuniões preparatórias e cinco consultas regionais. Sua adoção ocorreu em fevereiro de 2006, na I Sessão da Conferência Internacional para a Gestão dos Produtos Químicos (ICCM), realizada em Dubai. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/gestao-das-substancias-quimicas>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ajustar-se a uma nova geopolítica que inclui novos papéis para os países emergentes no que se refere a obrigações e compromissos e também ao fluxo da política redistributiva global.

A futura Convenção de Minamata sobre Mercúrio é um regime ainda em gestação, cujo texto esteve em debate ao longo de dois anos e cinco reuniões até ser finalmente concluído em janeiro de 2013, como já mencionado.

É nesse contexto que se insere a construção do mais novo tratado multilateral em matéria de meio ambiente. Tendo o seu texto sido negociado pelos atores regularmente envolvidos com as negociações dos regimes de químicos, a regulação internacional sobre mercúrio tem grande potencialidade para gerar co-benefícios com o regime de clima uma vez que as emissões atmosféricas oriundas das plantas de carvão são a mais importante fonte de emissões de mercúrio, somando ao esforço regulatório que já incide sobre essas mesmas fontes por conta dos compromissos do *Protocolo de Quioto*. Dadas essas vinculações, está em jogo a que arranjo institucional o novo tratado irá aderir ou se contará com estrutura e secretariado próprios.

1.4 A PERSPECTIVA TEÓRICA - REGIMES INTERNACIONAIS

A interferência antropogênica no sistema climático está no cerne da sociedade de risco, na qual as ameaças são globais. Dada essa dimensão, do ponto de vista da teoria das relações internacionais, está pacificado na literatura que as mudanças climáticas são um problema de ação coletiva e, portanto, figuram na agenda global. (GIDDENS, 1991; LEMOS; AGRAWAL, 2006).

Então os governos, em articulação com segmentos da sociedade, serão os elementos-chave para a implementação dos acordos internacionais necessários ao combate às mudanças climáticas. O protagonismo do Estado nesse tema decorre da necessidade de intervenção no longo prazo, em contrapartida à atuação de curto prazo do mercado, uma vez que a mudança do *business as usual* para novos padrões de produção e consumo deve ser efetuada no presente para produzir efeitos no futuro. (GIDDENS, 2008).

Esse mesmo argumento pode ser aplicado aos poluentes que persistem, espalham-se a longas distâncias e bioacumulam em organismos causando elevada toxicidade. Entre eles se pode citar os poluentes orgânicos persistentes e os metais pesados que produzidos, utilizados ou remobilizados pelas atividades produtivas, podem comprometer a saúde humana e o meio ambiente, demandando ação coletiva global para o manejo adequado.

Contudo, em meio à limitada capacidade dos Estados nacionais de atuar individualmente para o enfrentamento de problemas globais, aumenta a demanda por um modelo de governança que possa ocorrer na ausência de uma autoridade central como

acontece no sistema internacional. (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992; YOUNG, 2010).

A vertente analítica desenvolvida por Krasner (1983) consolida o conceito e discute o papel dos regimes internacionais, tomados como variáveis intervenientes situadas entre as clássicas causas estruturais (poder e interesses) e o comportamento resultante dos atores no âmbito das relações internacionais.

Porém, assumindo que esse debate se desenvolve no campo maior das relações internacionais, esta corrente de pensamento deve ser colocada em perspectiva com a abordagem realista, pensamento dominante para o qual as relações internacionais são fruto da ação racional de entes soberanos, egoisticamente orientados na defesa de interesses individuais.

Em complementação está a ideia que define os regimes internacionais como arranjos estáveis, forjados pela inserção de normas e princípios no âmago de relações fundamentalmente norteadas pelo poder e pelos interesses. Os regimes seriam, assim, instituições capazes de facilitar a celebração de acordos e, sobretudo, de viabilizar a cooperação a menores custos de transação e com a produção recíproca de benefícios.

Dessa acepção nascem duas perguntas: qual a relação entre as variáveis básicas (poder e interesses) e os regimes; e a outra diz respeito à medida que os regimes influenciam os resultados e os comportamentos dos atores. Portanto, sem negar os fundamentos realistas, os defensores dessa abordagem admitem que, em certas circunstâncias, a ação auto-orientada de Estados independentes não é suficiente para assegurar resultados ótimos no sentido de Pareto. Nesses casos, os regimes internacionais poderiam impactar as relações mesmo em um ambiente anárquico.

O argumento de Stein (1991) se encaixa nessa última abordagem. Para o autor, os regimes internacionais nascem quando as partes são interdependentes, ou seja, quando os atores evitam deliberada e voluntariamente a ação independente e o comportamento individualista que predomina nos sistemas anárquicos.

Nesses casos, os regimes internacionais proveriam soluções tanto para o que esse autor chama de “dilemas de interesses comuns” como para os “dilemas de aversões comuns”. Em termos gerais, os primeiros seriam aqueles que nascem quando a ação independente conduz a um equilíbrio Pareto-ineficiente. Ou seja, quando a racionalidade individual leva a um resultado coletivo sub-ótimo, de modo que todos os atores desejariam algum outro resultado. Esses casos requerem colaboração, além de padrões estritos de comportamento e garantias que impeçam os atores de agir com base na racionalidade individual, demandando um alto grau de formalização no âmbito do regime.

Os “dilemas de aversões comuns” derivam das interações em que há pelo menos um resultado em particular que todos desejam evitar e, por conseguinte, múltiplos equilíbrios possíveis. Nesses casos seria necessária a coordenação entre os atores para que

incorressem no alcance do resultado pretendido.

Contudo, nota-se uma retroalimentação entre a vertente realista e a abordagem de regimes internacionais, quando se leva em conta que Estados soberanos agem movidos pelo auto-interesse, mesmo quando se movimentem em circunstâncias nas quais os resultados providos pela ação conjunta sejam preferíveis àqueles passíveis de ser obtidos pela ação independente. A ação coletiva na forma de regimes seria, portanto, fundada na racionalidade individual e, por conseguinte, fruto de diferentes constelações de interesses ou preferências, em contextos diversos.

Se os interesses determinam os regimes, a distribuição de poder entre os Estados pode ser vista como um dos determinantes dos interesses. Em outras palavras, o grau de influência de um Estado no sistema internacional é um dos fatores que explica suas preferências, enquanto a distribuição de poder entre os Estados determina o contexto dessa interação e as prioridades de cada ator, além de estabelecer os incentivos à formação de regimes. Outros fatores estruturantes como tecnologia e conhecimento também são reconhecidos como conformadores dos interesses e, ao fim, dos regimes internacionais.

Nesse recorte, em que se levam em consideração as dotações e elementos internos do Estado que lhe conferem capacidade de protagonizar ações de obstrução ou apoio a acordos celebrados no ambiente externo, é preciso articular outro viés analítico que enxergue o entrelaçamento das políticas doméstica e internacional.

Zürn (1995) propõe ajustes no modelo de Krasner (1983), identificando as “causas estruturais” da formação de regimes internacionais como “política doméstica” e inserindo uma nova categoria intermediária entre aquelas e o “comportamento externo resultante”: “tipo de política externa”, na medida em que possa ser mais favorável ou não à formação de regimes. Assim, divide-se a questão sobre as origens domésticas da formação de regimes em duas vertentes analíticas rastreáveis: a primeira refere-se à identificação de tipos de política externa que favoreçam a formação de regimes; e a segunda refere-se às fontes domésticas que dão sustentação à formação de políticas externas desse tipo (favoráveis à formação de regimes).

Esta conceituação viabiliza a análise da formação de regimes internacionais, superando o obstáculo analítico decorrente das variáveis dependente e independente se situarem em níveis analíticos diferentes (doméstico e externo), bem como o da impossibilidade de generalização de causas domésticas específicas para explicação da formação de diversos regimes que resultam de múltiplas interações entre atores distintos.

Para Putnam (2010), nenhuma abordagem puramente doméstica nem puramente internacional é capaz de explicar as interações que se dão na dinâmica entre entes subnacionais e supranacionais.

Por sua vez, a literatura estatocêntrica de Waltz (2002), que apresenta o Estado como

um ator unitário e soberano, não tem bases para teorização sobre como as políticas, doméstica e internacional, interagem. Logo, a pergunta mais interessante a ser respondida não deveria ser “se o nível doméstico e internacional se influenciam mutuamente”, mas sim “como” e “quando”.

A assimilação das regras no plano doméstico é uma complexidade própria dos regimes internacionais. Essa característica ao mesmo tempo constrange e abre oportunidades para a iniciativa dos agentes. Assim, pode-se assumir que para muitos atores do Sistema Internacional as determinações do plano externo ora colidem com a realidade interna dos Estados envolvidos, ora constituem oportunidades para a emergência de ideias e grupos antes subsumidos a um projeto político dominante, que em última instância pode influenciar a própria conformação dos regimes internacionais.

Putnam (2010) propõe que as negociações internacionais podem ser utilmente concebidas como “jogos de dois níveis”. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a eles e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No tabuleiro internacional, os governos nacionais buscam satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas.

O modelo de Putnam consiste em desenvolver uma teoria capaz de representar a interação entre fatores domésticos e internacionais, em contraste com modelos associados à segunda imagem (ênfase em causas domésticas e efeitos internacionais) ou à segunda imagem invertida (ênfase em causas internacionais e efeitos domésticos).

O modelo de Putnam (2010 *apud* GODINHO, 2007) decompõe o processo decisório em dois estágios que são interdependentes: i) a barganha entre os negociadores (Chefes de Governo), que leva a um acordo tentativo (nível I) - fase de negociação; ii) a discussão entre atores domésticos sobre a conveniência de ratificar o acordo (nível II) – fase de ratificação, que pode envolver processo decisório, formal ou informal, para endossar ou implementar o acordo no nível I. Tem importância fundamental nesse modelo o conceito de *win set*, o qual delimita o conjunto de acordos ratificáveis no nível II, e sobre o qual Putnam apresenta duas hipóteses principais, sendo a primeira delas: i) *win sets* mais amplos tornam mais provável a ocorrência de acordos no nível I.

A premissa básica, orientadora do resultado final dos jogos consoante à perspectiva proposta, é de que a capacidade de obter acordos no nível externo é, em última instância, determinada pela capacidade do negociador em garantir a ratificação no nível nacional. Em outras palavras, nos Estados democráticos o Poder Executivo na qualidade de “negociador-chefe”, além de suas próprias contradições internas, também é pautado e, ao fim, limitado pelo conjunto dos interesses internos de partidos políticos, comunidades epistêmicas, *lobbies* industriais, movimentos sociais, *advocacy networks*, corporações, opinião pública e

de grupos de interesse atuantes em “redes transgovernamentais”.

Essa teoria se enquadra no campo mais amplo das relações entre estado e sociedade, na vertente em que o estado representa não apenas um *locus* apropriado pelas elites, mas também um ator auto-interessado e também um ente que atua de forma mediadora entre os diversos interesses e capaz de se articular com eles de modo a obter certo resultado.

Abers e Von Bulow (2011) discutindo a literatura que associa “redes” e “ação coletiva” ressaltam que, ao longo dos anos 90, ganhou destaque uma abordagem que busca analisar movimentos sociais em termos de redes de atores e que questiona se é possível estabelecer, *a priori*, as fronteiras do conjunto de atores envolvidos na ação coletiva e, portanto, as fronteiras da própria unidade de análise.

Hochstetler e Keck (2007) chegam à conclusão semelhante, ao estudar o desenvolvimento do ambientalismo no Brasil entre as décadas de 1960 e 2000 e suas vinculações e interações com o cenário internacional.

Enquanto a globalização torna as fronteiras políticas, econômicas e socioculturais mais permeáveis, novos processos de reconstrução estão em andamento e envolvem uma ampla gama de atores, tanto estatais quanto não estatais. De acordo com Cerny (2010), esses arranjos também poderiam ser traduzidos como “comunidades políticas”, que são aquelas em que figuram “atores de estado” ainda que setorialmente reconhecíveis, internamente fragmentados, demandando regulação e intervenção do governo para adaptar-se a novas realidades econômicas.

Falkner (2010), analisando a obra de Cerny (2010), *Rethinking World Politics: A Theory of Transnational Neopluralism*, destaca que esta:

[...] ênfase no aumento da fluidez do processo político global é um aspecto chave da leitura neopluralista que Cerny faz da globalização. Ao invés de ser controlado por Estados hegemônicos ou forças capitalistas, a globalização de fato amplia as oportunidades para interações transnacionais, sem que sejam pré-determinadas por forças estruturais maiores.

Cerny (2010 *apud* FALKNER, 2010, p. 63) afirma:

Os processos políticos estão se tornando mais abertos e não mais fechados, conferindo mais espaços para o conflito entre atores políticos transnacionais, de modo que possam competir, cooperar, e construir coalizões.

Prossegue o autor:

The key insight of domestic (neo)pluralist analysis, that the fluidity in political structures and processes ensures a substantial degree of open-ended competition and coalition-building, is thus transposed into the international realm with globalisation acting as the main intellectual bridge. States continue to play an

important role, even if their ability to control political processes – whether in the domestic or international realm – is no longer guaranteed. They ‘are no longer containers of politics, economics, and society, but “strainers,” through which each issue-area is sifted into the complex politics of a globalizing world. (CERNY, 2010, p. 63).

Por fim, destaco o modelo teórico sobre “comunidades epistêmicas” que são redes cuja formação e agregação se dão com base no conhecimento. Seus membros, em conjunto, reivindicam autoridade política sobre temas dentro do seu domínio de expertise.

HAAS (1995), de forma seminal, define o conceito e delinea a influência de redes de conhecimento envolvidas em regimes internacionais ambientais, na medida em que endossam coletivamente o entendimento de que a governança em certos temas ambientais demanda coordenação política global para assegurar uma abordagem jurisdicional ecossistêmica.

Segundo o autor:

Epistemic communities are networks of knowledge-based communities with an authoritative claim to policy-relevant knowledge within their domain of expertise [...]. Their members share knowledge about the causation of social or physical phenomena in an area for which they have a reputation for competence, and a common set of normative beliefs about what actions will benefit human welfare in such a domain. (HAAS, 1995, p. 179).

A formação, manutenção e transformação são os padrões convencionalmente analisados no campo teórico dos regimes internacionais. Além das variáveis “poder” e “interesses”, o “conhecimento” quando adicionado à perspectiva analítica sobre regimes não é elemento suficiente para, isoladamente, explicar as transformações nos regimes. Contudo, o processo de aprendizado liderado pelas comunidades epistêmicas, como atores que moldam a forma como o aprendizado ocorre, pavimentam a trajetória por meio da qual o regime se desenvolve.

1.5 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Adoto como recorte analítico o nível federal, porém reconheço a relevância da abordagem subnacional na análise de processos de formação da posição nacional em regimes internacionais.

A metodologia utilizada é de natureza exploratória e, a abordagem, qualitativa, de modo a descrever o histórico e compreender as determinantes da trajetória dos regimes em foco e as mudanças institucionais decorrentes.

Em termos procedimentais esse estudo se desenvolve por meio da análise da bibliografia, de artigos de periódicos nacionais e internacionais e, em especial, da análise documental de atas de reuniões, relatórios oficiais, declarações do país, declarações dos

grupos regionais; e registros diversos, além da experiência advinda da vivência e da participação em reuniões nacionais e internacionais. Em face do exposto, também tiveram papel decisivo diversas comunicações pessoais com colegas de ministério, colegas de delegação, membros de grupos de trabalho, integrantes do *staff* dos secretariados das convenções analisadas, que se não configuraram entrevistas, constituíram momentos de rica troca de percepções e oportunidades para esclarecimentos acerca de eventos específicos importantes.

Uma referência utilizada de forma destacada para a descrição da trajetória das negociações internacionais nos regimes estudados foram os relatos do *Earth Negotiations Bulletin*, um serviço de relatoria especializado na cobertura de negociações da agenda de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Sua importância é tão significativa que após a aprovação do texto do tratado sobre mercúrio em janeiro, até a liberação do texto final na versão provisória em inglês, que ocorreu somente em maio, essa era a única fonte para o conteúdo do texto final da futura Convenção de Minamata sobre Mercúrio, aprovado em janeiro de 2013.

A fim de ampliar e elucidar entendimentos acerca dos fatos pesquisados entrevistas, semiestruturadas e abertas foram realizadas com representantes do governo, da sociedade civil organizada, do setor produtivo e de organismos internacionais, totalizando oito entrevistados que somaram pontos de vista às trocas de informações pessoais descritas acima. Ressalta-se que o sigilo dos entrevistados foi mantido, tendo sido identificados apenas o segmento que representam, ou seja, se governo, academia, indústria ou ONGs. Entre os entrevistados quatro responderam sobre mudanças climáticas, sendo três representantes do governo e um da sociedade civil organizada. Sobre mercúrio sete pessoas foram consultadas, sendo que uma do segmento sociedade civil não deu resposta e a outra do segmento organismo internacional não aceitou participar, logo, efetivamente, foram realizadas cinco entrevistas. Dessas, quatro eram representantes do segmento governo e uma do segmento indústria. Informo que todos os entrevistados pertencem aos arranjos institucionais nacionais discutidos nesse trabalho e estão envolvidos com a implementação das políticas nacionais. Todos têm envolvimento ativo nas negociações internacionais de ambos os regimes, exceto um.

Uma limitação é que não houve oportunidade de consultar todos os representantes dos arranjos institucionais, bem como o número de entrevistas realizadas foi pequeno. Por isso, não é possível afirmar tendências sobre os aspectos estudados. Nesse estudo as entrevistas tiveram como finalidade elucidar certos aspectos específicos das trajetórias dos regimes estudados e colher pontos de vista que pudessem confirmar ou refutar a hipótese levantada sobre o papel do Brasil nas negociações sobre mudanças climáticas e mercúrio.

Sobre a nomenclatura das instituições foram utilizados nomes em português quando

possível. Mantive na língua original os nomes para quais não pude apurar a tradução oficial. Contudo, quando cito documentos oficiais, tais como as decisões do UNEP, mantive a sigla no original para não comprometer a referência.

2 A TRAJETÓRIA DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A partir da década de 1970 a evolução do debate científico sobre o fenômeno da mudança do clima em escala global revelou que emissões de GEE, oriundas da queima de combustíveis fósseis, eram responsáveis pelo aumento anormal de temperatura verificado ao longo do Século XX.

O desenvolvimento do regime internacional de mudanças climáticas, no final dos anos de 1980 e início da década de 1990, é fruto da evolução desse debate e, também, uma decorrência da segunda onda do ambientalismo internacional iniciada em 1987. Este período é marcado pela descoberta do buraco na camada de ozônio e a publicação do Relatório Brundtland, também conhecido por *Nosso Futuro Comum*, elaborado pela Comissão Brundtland e que culminou, em 1992, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro.

Esse ciclo mais recente do ambientalismo internacional adicionou ao debate as ameaças globais, irreversíveis e de longo prazo, tais como a depleção da camada de ozônio, a perda da biodiversidade e o aquecimento global abordando não somente a proteção ao meio ambiente, mas também políticas econômicas e sociais na perspectiva do desenvolvimento sustentável. (BODANSKY, 2001 *apud* SPRINZ, 2001).

A onda anterior do movimento ambiental internacional, cujo ápice foi a Conferência de Estocolmo seguido alguns anos depois pelo estabelecimento do *United Nations Environment Programme* (UNEP)¹⁴, teve por objeto aspectos locais, agudos e relativamente reversíveis da poluição – por exemplo, derrames de óleo e despejo deliberado de lixo perigoso no mar e por meio da regulação de poluentes específicos. (BODANSKY, 2001).

O debate científico existente sobre o aquecimento global causado pela emissão antropogênica de GEE – conduzido pelas Conferências sobre Mudança Clima realizadas em Villach, Áustria, em 1985 e em Toronto, Canadá, em 1988, quando modelos atmosféricos computacionais mais sofisticados permitiram apurar as previsões de aquecimento e os cientistas identificaram que além do gás carbônico (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O) tinham efeito de GEE, foi inicialmente apropriado pela esfera política na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1988, por meio da institucionalização do IPCC, como organismo internacional proposto pelo UNEP e pela *World Meteorological Organization* (WMO)¹⁵.

¹⁴ Em português, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

¹⁵ Em português, Organização Meteorológica Mundial.

2.1 O DEBATE CIENTÍFICO SOBRE A INTERFERÊNCIA ANTROPOGÊNICA NO SISTEMA CLIMÁTICO

Com o referencial de atuação determinado pela A/RES/43/53 de 6 de dezembro de 1988, o IPCC é o principal órgão científico para a avaliação das mudanças climáticas. Sua tarefa é fornecer aos governos uma visão científica ampla e recomendações sobre o estado atual do conhecimento da mudança do clima e seus potenciais impactos ambientais e socioeconômicos. Trata-se de um organismo internacional que se define como científico, composto por cientistas e representantes dos governos e que não realiza pesquisa nem monitora dados climáticos ou parâmetros, mas sim que analisa e avalia as mais recentes informações científicas, técnicas e socioeconômicas produzidas mundialmente relevantes para o entendimento das mudanças climáticas.

A divisão de trabalho no âmbito do IPCC se dá em três Grupos (GI, GII e GIII) respectivamente orientados para:

- a) avaliação dos aspectos físicos do sistema climático e da mudança do clima, incluindo as alterações de gases de efeito estufa e aerossóis na atmosfera, mudanças observadas na terra, ar e mar temperaturas, chuvas, geleiras e camadas de gelo, oceanos e do nível do mar, a perspectiva histórica e paleoclimática nas alterações climáticas, ciclos biogeoquímicos de carbono, gases e aerossóis; dados de satélite e outros dados; modelos climáticos; projeções climáticas, causas e atribuição das mudanças climáticas;
- b) avaliação da vulnerabilidade dos sistemas socioeconômicos e naturais às mudanças climáticas, das consequências negativas e positivas das mudanças climáticas, e das opções para se adaptar a ela, levando em consideração a inter-relação entre vulnerabilidade, adaptação e desenvolvimento sustentável. As informações avaliadas são consideradas em recorte setorial (recursos hídricos; ecossistemas; alimentos e florestas, sistemas costeiros, a indústria, saúde humana) e regional (África, Ásia, Austrália e Nova Zelândia, Europa, América Latina, América do Norte, regiões polares; Pequenas Ilhas); e,
- c) avaliação das alternativas para mitigar a mudança climática limitando ou impedindo as emissões de gases de efeito estufa e aumentando as atividades para removê-los da atmosfera. Os principais setores econômicos são levados em conta, no curto e no longo prazos, incluindo energia, transportes, edifícios, indústria, agricultura, silvicultura, gestão de resíduos. O GT analisa os custos e benefícios de diferentes abordagens de mitigação, considerando também os instrumentos e medidas de política. (IPCC, 2012).

Os resultados das avaliações feitas pelo IPCC estão consolidados em quatro

Relatórios de Avaliação publicados em 1990, 1995, 2001, 2007, ao longo dos quais as previsões sobre o aumento da temperatura global vêm se tornando mais detalhadas e acuradas, confirmando a gravidade do fenômeno.

Em especial, o Quarto Relatório de Avaliação do GI descreve os progressos feitos na compreensão dos fatores humanos e naturais que causam a mudança do clima, nos processos climáticos, e nas estimativas da mudança do clima projetadas para o futuro. Para tanto, são utilizadas avaliações anteriores do IPCC, bem como foram incorporadas novas descobertas dos últimos seis anos de pesquisa. Assim, os avanços científicos feitos desde a publicação do Terceiro Relatório de Avaliação (TRA) decorrem de grandes quantidades de dados novos e mais abrangentes, análises mais sofisticadas, melhor compreensão dos processos e sua simulação em modelos, e uma análise mais ampla das faixas de incerteza que consubstancia a avaliação de que a compreensão das influências antrópicas no aquecimento e esfriamento do clima melhorou desde então, promovendo um *nível muito alto de confiança*¹⁶ de que o efeito líquido global das atividades humanas, em média, desde 1750 foi de aquecimento, com um *forçamento radiativo*¹⁷ de +1,6 [+0,6 a +2,4] Wm⁻². (IPCC, 2007).

Algumas outras conclusões do Quarto Relatório do IPCC, 2007 relevantes para uma análise do problema do aquecimento global são:

- a) os aumentos globais da concentração de dióxido de carbono se devem principalmente ao uso de combustíveis fósseis (emissões anuais aumentaram de uma média de 6,4 GtC/ano na década de 1990 para 7,2 GtC/ano no período de 2000 a 2005) e à mudança no uso da terra (emissões anuais estimadas em 1,6 Gt C/ano na década de 90). Já os aumentos da concentração de metano e óxido nitroso são devidos principalmente à agricultura (concentração atmosférica global de metano aumentou de um valor pré-industrial de cerca de 720 ppb para 1732 ppb no início da década de 90, sendo de 1774 ppb em 2005. É muito provável¹⁸ que o aumento observado da concentração de metano se deva às atividades antrópicas, predominantemente a agricultura e o uso de combustíveis fósseis, mas

¹⁶ Expressa um *ranking* de níveis de confiança utilizado no Sumário para os Formuladores de Políticas para expressar a opinião dos especialistas sobre a correção do conhecimento científico usado como base: *nível muito alto de confiança*, uma chance de 9 em 10 de estar correto; *nível alto de confiança*, uma chance de 8 em 10 de estar correto.

¹⁷ Trata-se de é uma medida da influência de um fator na alteração do equilíbrio da energia que entra e sai do sistema Terra-atmosfera e é um índice da importância do fator como possível mecanismo de mudança do clima. O forçamento positivo tende a aquecer a superfície, enquanto o forçamento negativo tende a esfriá-la. Neste relatório, os valores do forçamento radiativo são para 2005, relativos às condições pré-industriais definidas em 1750, e são expressos em watts por metro quadrado (Wm⁻²).

¹⁸ Indica a probabilidade avaliada, com base na opinião de especialistas, de uma consequência ou resultado: *praticamente certo* > 99% de probabilidade de ocorrer, *extremamente provável* > 95%, *muito provável* > 90%, *provável* > 66%, *mais provável do que não* > 50%, *improvável* < 33%, *muito improvável* < 10%, *extremamente improvável* < 5%.

as contribuições relativas de diferentes tipos de fontes não estão bem determinadas; e,

- b) o aquecimento do sistema climático é inequívoco, como está agora evidente nas observações dos aumentos das temperaturas médias globais do ar e do oceano, do derretimento generalizado da neve e do gelo e da elevação do nível global médio do mar. Nesse sentido indica o aumento total de temperatura de 1850-1899 a 2001-2005 é de 0,76°C [0,57°C a 0,95°C].

A apropriação política definitiva do aprimoramento do debate científico se dá com a *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)¹⁹, quando os governos resolvem estabelecer um arranjo institucional amplo para enfrentar o problema da intervenção antropogênica perigosa no sistema climático, tal como na aceção clássica de Krasner (1981) que define regime internacional como os princípios, as regras e procedimentos de tomada de decisão em torno da qual as expectativas dos atores convergem numa determinada área.

Assim, para a UNFCCC, a mudança do clima é tomada como aquela que:

[...] possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis.

Dessa definição se desdobra um conjunto de instituições internacionais, cujo rebatimento alcança a esfera regional, nacional, local e segmentos da sociedade. Mesmo que ainda persistam controvérsias no debate científico sobre a assertividade da mudança do clima e a impossibilidade de escapar de seus efeitos ambientais e sociais, já é impossível colocar-se fora da dimensão política do problema.

A comunidade epistêmica ter emergido como lócus de debate técnico sobre a mudança do clima, formalmente constituída na forma do IPCC, antes da formação do regime e de seu arcabouço institucional, revela o papel determinante do conhecimento na formação do regime de mudanças climáticas.

O caso da apropriação política do problema da intervenção antrópica perigosa no sistema climático e sua resultante, traduzida na formação do regime de mudanças climáticas, confirma a importância do conhecimento científico e sua influência na formação dos valores afetos ao uso dos recursos naturais e ao meio ambiente.

¹⁹ Em português, Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

2.2 A APROPRIAÇÃO POLÍTICA DO PROBLEMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Uma questão política recorrente, desde quando a mudança climática surgiu como uma questão internacional no final de 1980, tem sido se para enfrentá-la deve-se adotar uma abordagem abrangente para toda a economia ou uma abordagem setorial, com metas estabelecidas setor a setor. (BODANSKY, 2007).

Para a descrição dos desdobramentos desta questão original na agenda de mudanças climáticas recupero o histórico desde a adoção da UNFCCC. Não retrocedi ao período de negociações que antecedeu a aprovação do texto, dado que este regime já alcança mais de 20 anos e por isso assumo que as questões que marcaram esse período estão subsumidas ao processo após a abertura para assinaturas em 1992.

A UNFCCC adotou uma abordagem abrangente, englobando as fontes e sumidouros de todos os GEE de todos os setores que os emitem. Nas negociações do Protocolo de Quioto, os países optaram por continuar ao longo dessas mesmas linhas, acordando metas econômicas globais de emissões, incluindo os seis principais GEE, em vez de protocolos específicos para os setores de energia, transporte, indústria, silvicultura e assim por diante. Nesse contexto, apenas dois setores foram excetuados: a aviação internacional e o transporte marítimo, cujas emissões não estão incluídas nos totais nacionais de emissão e, portanto, não estão submetidas às metas.

Este é um quadro regulatório diferenciado por embutir a intersectorialidade como elemento estruturante e, portanto, intrínseco ao próprio regime. Por isso agrega aspectos particularmente profundos e desafiadores no que se refere à diversidade e distribuição das fontes emissoras, à escala e magnitude dos efeitos no sistema internacional e, sobretudo, ao prazo requerido para ação, quando comparados a outros regimes internacionais tais como os que tratam de gases que destroem a camada de ozônio²⁰, de poluentes orgânicos

²⁰ Convenção de Viena, adotada em 1985, é um acordo-quadro em que os Estados concordam em cooperar em pesquisas e estudos científicos sobre a destruição da camada de ozônio e adotar "medidas apropriadas" para evitar atividades que prejudiquem a camada de ozônio. O Protocolo de Montreal, adotado em 1987 e em vigor desde 1989, controla a produção e consumo de produtos químicos específicos, nenhum dos quais ocorrem naturalmente: CFCs, halons, CFC totalmente halogenados (HCFCs), brometo de metila e produtos químicos similares. Ele estabelece metas específicas para a redução e um calendário para fazê-lo. O Protocolo inicialmente exige os países desenvolvidos parte do acordo congelem o consumo e a produção de CFCs aos níveis de 1986 (ano-base), para reduzi-los em 20 por cento e, em seguida, mais 30 por cento em 1999, e para congelar o consumo de halons aos níveis de 1986. Os acordos sobre a camada de ozônio são uma referência, porque: foram os primeiros a tratar questões ambientais de longo prazo; foram moldados e adaptados pela evolução do conhecimento científico; têm por objetivo regular e eliminar o uso e as emissões de poluentes globais, cuja mitigação demanda cooperação internacional; criaram a fórmula metas de redução e calendário como mecanismos de mitigação; e materializaram o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, possuem mecanismo financeiro próprio - um fundo multilateral suportado pelos países desenvolvidos, consumidores históricos de gases destruidores da camada de ozônio. O Protocolo de Montreal é referenciado como o mais bem sucedido acordo internacional ambiental, pela eficácia na sua implementação e efetividade no alcance das metas de redução e eliminação da produção e emissões dos gases controlados e na aplicação do princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas. (MMA, [200-c]).

persistentes²¹ e de mercúrio.

No momento em que esta pesquisa está sendo desenvolvida, há 195 Partes da Convenção e 191 Partes do Protocolo de Quioto. A arquitetura institucional estabelecida pela UNFCCC como estrutura para a governança do problema do clima é composta, principalmente, por um Secretariado, que apoia todas as instituições envolvidas nas negociações internacionais, em particular a *Conference of the Parties (COP)*²² e a *COP serves as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP)*²³, que juntas respondem pelas instâncias decisórias superiores, respectivamente da Convenção e do Protocolo e, o COP/CMP Bureau, que lida principalmente com questões processuais e organizacionais e também tem funções técnicas.

Além desses, há dois órgãos subsidiários permanentes que apoiam os trabalhos da COP/CMP: *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA)*, por meio do provimento de informações e assessoramento sobre assuntos de ordem científica e tecnológica para definir metodologias e promover a colaboração no campo da pesquisa e da observação sistemática do sistema climático; e o *Subsidiary Body for Implementation (SBI)*, por meio da avaliação e revisão da efetiva implementação dos tratados, em especial no exame dos inventários submetidos pelas Partes além de revisar e estabelecer diretrizes para o mecanismo financeiro (operado pelo GEF) quanto à assistência prestada aos países não - Anexo I e assessora a COP em assuntos orçamentários e administrativos.

Trata-se de um modelo abrangente, que considera compromisso para as economias nacionais como um todo e, flexível de modo que, além desses órgãos, outros de caráter provisório ou permanente tais como grupos de trabalho e mecanismos financeiros, foram sendo agregados ao longo do processo negociador.

Em uma abordagem histórica, Bodansky (2001) propõe uma divisão analítica ainda útil para a compreensão do período desde a formação do regime de mudanças climáticas até a adoção do Protocolo de Quioto em 1997 durante a COP3, considerando cinco momentos, a saber: o que deu origem, marcado pelo desenvolvimento da preocupação científica; formação da agenda entre 1985 a 1988, quando ocorre a transição do debate científico para

²¹ Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada em 2001 e em vigor desde 2004, estabelece o compromisso de reduzir e eliminar o uso de 22 substâncias produzidas pelo homem e identificadas como POPs, bem como as emissões não-intencionais de seus subprodutos, assim classificados pelo sua persistência, capacidade de transporte por longas distâncias e de bioacumulação e, elevada toxicidade para humanos e animais. As obrigações decorrem de prazos de *phase-out* e restrições de uso por finalidade (biocida, pesticida e preservativo de madeira). A Convenção dispõe de mecanismo financeiro próprio, ainda que atualmente esteja sendo provisoriamente exercido pelo *Global Environment Facility (GEF)* para apoio a países em desenvolvimento no processo de implementação nacional por meio da elaboração de inventários e planos de ação e plano de implementação. A inovação institucional aqui é o estabelecimento de um sistema permanente de análise e classificação de substâncias na categoria de POPs como mecanismo de entrada no arcabouço regulatório global. Os efeitos dos POPs na saúde humana podem incluir certos tipos de câncer, defeitos congênitos, disfunção endócrina e reprodutiva e suscetibilidade a doenças. (POPRC, [200-]).

²² Em português, Conferência das Partes.

²³ Em português, COP servindo como Conferência das Partes do Protocolo de Quioto.

o político e no qual as fronteiras entre os atores governamentais e não governamentais eram tênues; pré-negociação entre 1988 e 1990, quando há intensa participação dos governos; negociações intergovernamentais formais, conduzindo à adoção da UNFCCC, em maio de 1992 e; a fase pós-acordo incluindo a elaboração e implementação UNFCCC e negociação de compromissos adicionais que conduziram à adoção do Protocolo de Quioto, em dezembro de 1997.

A entrada em vigor da UNFCCC se deu em 1994, quando 50 países a subscreveram e ratificaram dois anos após sua adoção. Os compromissos estabelecidos sob a UNFCCC partem de uma divisão entre países desenvolvidos ou com economias em transição, listados no Anexo I²⁴ e, países em desenvolvimento, considerados não - Anexo I.

Aos primeiros a Convenção atribui a obrigação de adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima e reverter suas emissões antrópicas de gases de efeito estufa para níveis anteriores da década de 1990, até o ano 2000. Os países não-Anexo I são aqueles em desenvolvimento, aos quais não foram atribuídas metas de redução de emissões, mas compromissos de implementar programas nacionais de mitigação.

Cientes da inadequação das obrigações previstas para se atingir o objetivo de longo prazo da Convenção, que consiste em impedir “uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”, em 1995, por meio do Mandato de Berlim²⁵ - uma decisão da COP1, realizada em Berlim, Alemanha, em 28 de março a 7 de abril de 1995, os governos reabriram as negociações para estreitar os compromissos previstos na UNFCCC, resultando no Protocolo de Quioto, adotado na COP3 realizada em dezembro de 1997, em Quioto, no Japão.

O Protocolo de Quioto determinou a um grupo de 38 países e à Comunidade Europeia, listados em seu Anexo B²⁶, metas de redução de emissões de gases de efeito estufa em média 5,2% em relação aos níveis que emitiam em 1990, no período de compromisso entre 2008 e 2012. Mesmo com a recusa dos EUA em aderir, entrou em vigor quando da ratificação da Federação Russa, em 16 de fevereiro de 2005 – o nonagésimo dia após o depósito da 55^a instrumento de ratificação, em adição à condicionante que determina às Partes incluídas no Anexo I da UNFCCC que contabilizaram pelo menos 55 % das emissões totais de dióxido de carbono, em 1990, também a tivessem ratificado.

²⁴ Alemanha, Austrália, Áustria, Bielo-Rússia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Europeia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia.

²⁵ Decisão 1/CP.1 – Mandato de Berlim para revisão da Adequação do Artigo 4, parágrafo 2(a) e (b), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, incluindo propostas relativas a um protocolo e decisões sobre acompanhamento.

²⁶ Os mesmos países do Anexo I da UNFCCC incluindo a Comunidade Europeia, exceto Bielo-Rússia e Turquia.

Além das metas de redução de emissões, quantificáveis e verificáveis, outras duas previsões do Protocolo de Quioto foram determinantes para os desdobramentos futuros das negociações internacionais no âmbito do regime de mudanças climáticas: 1) a incorporação de outros cinco outros gases²⁷, além do CO₂ considerados nocivos à atmosfera, cujas emissões deveriam ser reduzidas tendo como padrão de equivalência o CO₂ e suas respectivas categorias de fontes emissoras; e 2) a adoção de mecanismos de flexibilização (Implementação Conjunta, Comércio de Emissões e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL).

A primeira logrou ampliar e refinar o alcance regulatório em relação ao originalmente previsto na UNFCCC, identificando os setores de energia, processos industriais, uso de solventes, agricultura e resíduos como fontes e sumidouros de todos os seis gases de efeito estufa.

Os mecanismos de flexibilização, por sua vez, têm a função de viabilizar além da adoção de medidas domésticas, a adoção de medidas onde houver maior eficiência do ponto de vista de custos, dado que as reduções podem ocorrer em qualquer lugar do mundo com o mesmo efeito na atmosfera, incentivando a cooperação no âmbito do regime. Em especial o MDL tem um objetivo duplo que envolve o desenvolvimento sustentável nos países não - Anexo I e o cumprimento de compromissos de redução pelos países do Anexo I. (CARVALHO, 2010).

Autores como Bodansky (2010), Carvalho (2010), Tavares (2010) e Viola (2010) sustentam que a recusa de adesão dos EUA ao Protocolo de Quioto e a inimizabilidade de metas de redução para países com economias em desenvolvimento, mas que são emissores substantivos, constituem as principais ameaças à eficácia desse instrumento na mitigação da mudança do clima, ao mesmo tempo em que representam os maiores conflitos no âmbito do regime.

Em novembro de 1998, a COP 4, realizada em Buenos Aires acordou um processo para finalizar as regras e os detalhes operacionais do Protocolo em um documento conhecido como a *Buenos Aires Plan of Action* (BAPA). O BAPA determinou a COP 6 como limite para a conclusão desses detalhes e a definição de estratégias para o fortalecimento da UNFCCC.

Em novembro de 2000, as partes se reuniram na COP 6, realizada em Haia, na Holanda, para concluir essas negociações. Os trabalhos não tiveram êxito e a COP 6 foi suspensa até julho de 2001, quando se reuniu novamente em Bonn, Alemanha (COP 6 bis). Com a retomada das negociações foram adotados os Acordos de Bonn, uma decisão que

²⁷ Metano (CH₄) - produzido pela decomposição da matéria orgânica, encontrado geralmente em aterros sanitários e lixões; Óxido Nitroso (N₂O) - produzido a partir de compostos agrícolas, pela atividade das bactérias no solo; Hidro Flúor Carbono (HFC) - utilizado como substituto do Cloro Flúor Carbono (CFC); Per Flúor Carbono (PFC) - produzido pelas indústrias de alumínio primário; Hexa Fluoreto de Enxofre (SF₆).

elevou ao alto nível político a orientação sobre a implementação do Protocolo de Quioto. Entretanto, os delegados não foram capazes de concluir sobre todos os assuntos, deixando pendências para a COP 7. (ENB, 2006).

Em novembro de 2001 a COP 7 foi realizada em Marraqueche, Marrocos, resultando na elaboração dos Acordos de Marraqueche, como um pacote de projetos de decisões sobre detalhes para implementação do Protocolo de Quioto, incluindo: mecanismos de flexibilização, elaboração de relatórios e metodologias, uso da terra, mudança do uso da terra e silvicultura (LULUCF), conformidade, transferência de tecnologia, e construção de capacidade. Dos Acordos também resultaram a criação de três fundos: os Países Menos Desenvolvidos, Fundo Especial para as Alterações Climáticas e Fundo de Adaptação. (ENB, 2007).

Os acordos de Marraqueche produziram recomendações que introduziram no debate noções no sentido de levar em conta a política e as circunstâncias nacionais e/ou setoriais. (BOYD *et. al.*, 2007).

As COPs 8, 9 e 10 deram continuidade aos trabalhos decorrentes dos Acordos de Marraqueche, elaborando regras, técnicas e procedimentos. A COP 10 agregou dois novos assuntos à agenda voltados para adaptação e mitigação, e iniciou um debate informal sobre os compromissos para o período pós-2012. (ENB, 2007).

A COP11 e a CMP1 ocorreram em Montreal, Canadá, de 28 novembro a 10 dezembro 2005, e aprovou formalmente os Acordos de Marraqueche. Na ocasião a cooperação de longo prazo e o período pós-2012 foram discutidos. Também houve a decisão de criar um novo órgão subsidiário, o *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol* (AWG-KP)²⁸.

Depois de longas negociações, a COP 11 também concordou em considerar cooperação de longo prazo no âmbito da UNFCCC sem prejuízo para futuras negociações, compromissos, processos, quadro ou mandato sob a Convenção. Para isso foi instituído um processo paralelo e informal de discussão denominado "*Convention Dialog*", por meio da realização de quatro *workshops* a serem realizados até a COP13. (ENB, 2007).

As quatro reuniões foram realizadas em julho e outubro de 2004 e em fevereiro e setembro de 2005, com a participação de um seleto grupo de *stakeholders*, entre representantes de governos e de ONGs. Os temas em discussão eram aqueles identificados na COP 11, na perspectiva dos esforços a serem realizados para o enfrentamento das mudanças climáticas no período pós-2012: desenvolvimento sustentável, adaptação, tecnologia e mercado.

Seus resultados foram consolidados em um documento intitulado "*Report of the*

²⁸ Em português, Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Compromissos Adicionais para as Partes do Anexo I sob o Protocolo de Quioto.

*Climate Change Dialog at the Pocantico*²⁹, publicado em 2005 e que aborda os principais desafios para o estabelecimento de um segundo período de compromissos; e as opções para o fortalecimento do multilateralismo no regime. Nessa acepção futura, o relatório marca a entrada da abordagem setorial e de políticas públicas, como alternativa no processo de implementação da Convenção.

A COP 13, realizada em Bali, Indonésia, no período de 3 a 15 de dezembro de 2007 com foco na cooperação de longo-prazo no âmbito da Convenção e no segundo período de compromisso no âmbito do Protocolo. O objetivo então era acordar sobre uma estratégia de dois anos – conhecida como “*Bali Roadmap*”³⁰, para finalizar o debate sobre o regime para o período pós-2012. (ENB, 2007).

O conjunto de seus resultados está contido no *Bali Action Plan* (BAP)³¹, por meio da qual “decide lançar um processo abrangente que permita a implementação plena, efetiva e sustentada da Convenção, por meio de medidas de cooperação de longo prazo, com início imediato, até 2012”, a ser posteriormente adotado na COP 15.

O BAP define ainda que as medidas de cooperação de longo prazo devem considerar: uma meta global de longo prazo para a redução de emissões; a intensificação das medidas nacionais/internacionais de mitigação mensuradas, relatadas e verificadas e adequadas aos países em desenvolvimento; a criação de incentivos positivos à redução de emissões provenientes do desflorestamento e da degradação florestal e ao papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e do aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento; abordagens para os setores e o mercado; a intensificação das medidas de desenvolvimento e transferência de tecnologia; e o reforço ao financiamento.

Para dar conta dessa missão de abordar de forma abrangente e a partir de uma visão compartilhada de longo prazo o BAP cria um órgão subsidiário da Convenção, denominado *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* (AWG-LCA)³², presidido de forma compartilhada por uma Parte Anexo I e outra Parte não-Anexo I, com o mandato para concluir suas atividades em 2009 e apresentar os resultados do seu trabalho à Conferência das Partes para adoção em sua 15ª sessão.

As determinações para o período pós-2012, após o término do primeiro compromisso de redução de emissões estabelecido pelo Protocolo de Quioto, mobilizaram as discussões que a COP 15, realizada em Copenhague, em dezembro de 2009 pretendeu concluir. Nesta etapa as negociações seguiram em dois trilhos: uma no sentido de produzir emendas ao Protocolo de Quioto, incluindo uma segunda rodada de metas de redução de emissões de

²⁹ Disponível em: <http://www.c2es.org/docUploads/PEW_Pocantico_Report05.pdf>.

³⁰ Em português, Mapa do Caminho de Bali.

³¹ Em português, Plano de Ação de Bali.

³² Em português, Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Ações de Cooperação de Longo Prazo no âmbito da Convenção.

CO₂ para países desenvolvidos; e a outra para desenvolver abordagens e mecanismos no âmbito da UNFCCC.

As discussões para emendar o Protocolo de Quioto foram conduzidas pelo *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP)*³³, que iniciou suas atividades em 2005 a partir da Decisão da CPM, cujo mandato era a negociação do segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, excluindo os Estados Unidos que participaram como observadores.

O BAP foi tomado em uma acepção progressista, porque, pela primeira vez introduziu a noção de “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento” no âmbito da Convenção, em contraparte ao reducionismo conceitual de “Países Anexo I” e “Partes não - Anexo I”. (ENB, 2012).

Com esta nova categorização abriu-se a possibilidade de diferenciação conforme os níveis de desenvolvimento econômico entre as Partes, fazendo emergir nas negociações sobre clima um aspecto, dicotômico, porém mais realista como se verifica na maioria dos MEAs.

A resultante das negociações ocorridas em Bali, bem como as expectativas criadas a partir delas estão refletidas no Acordo de Copenhague, endossado por 141 países, incluindo EUA, China e Índia. Trata-se, de um instrumento político e não vinculante, cujas negociações foram marcadas pela tensão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, no que se refere: à adoção de uma meta global de emissões; e à submissão das medidas de mitigação estabelecidas nacionalmente pelos países em desenvolvimento e seus resultados às Partes por meio de *measurements, reporting and verification (MRV)*³⁴. (ENB, 2009; BODANSKY, 2010).

O centro do debate durante a COP 15, realizada em Copenhague, foi a possibilidade de estabelecer obrigações para países em desenvolvimento, dado que seus níveis de emissões atuais já representam mais da metade das emissões de GEE mundial e prevê-se que serão responsáveis pela maior parte do aumento de emissões entre hoje e 2050. (ENB, 2009).

Dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) corroboram com o argumento acima indicando que as emissões globais de GEE dobraram desde o início da década de 1970. Este aumento é determinado, em sua maior parte, pelo crescimento econômico e pelo incremento do uso de combustíveis fósseis em países em desenvolvimento. Historicamente, os países da OCDE foram responsáveis pela maior parte das emissões de GEE, mas as emissões compartilhadas de Brasil, Rússia, Índia, Indonésia,

³³ Em português, Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Compromissos Adicionais para as Partes do Anexo I sob o Protocolo de Quioto.

³⁴ Em português, medir, relatar e verificar.

China e África do Sul (BRIICS)³⁵ aumentaram para 40%, de 30% na década de 1970. (OECD, 2012).

Assim, a redução das emissões dos países em desenvolvimento tornou-se um elemento-chave para a consecução do objetivo do regime de mudanças climáticas, algo visto por muitos como uma antítese do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” que ancora as previsões da UNFCCC.

Conforme Timonns *et. al.* (2009a *apud* VIOLA, 2010):

A questão central do tabuleiro internacional, em 2009, na perspectiva de Copenhague estava na capacidade de Estados Unidos, União Europeia e Japão assumirem metas ambiciosas de redução de emissões para o ano 2020 e persuadirem os outros grandes emissores – China, Brasil, Índia, Rússia e Indonésia – a aceitarem o estabelecimento de picos de emissão e anos de estabilização diferenciados – deveriam ser antes de 2020 para países de renda média, como Brasil, Rússia, China e México.

O Acordo de Copenhague, formatado na Decisão 2CP.15, em essência traduz o engajamento das Partes³⁶ que o subscrevem quanto à submissão das ações nacionais e internacionais a alguma forma de escrutínio internacional; ao estabelecimento do limite máximo de aumento de temperatura até 2º C; e o aporte de novos recursos financeiros pelos países doadores até 2020, conforme descrito abaixo:

*4. Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given in Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document. Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emissions reductions initiated by the Kyoto Protocol. **Delivery of reductions and financing by***

³⁵ BRIICS é um acrônimo para um agrupamento de países (Brasil, China, Indonésia, Índia e África do Sul). A ideia original foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O’Neil, em estudo de 2001, intitulado “*Building Better Global Economic BRICs*”. Tal agrupamento fixou-se como categoria da análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. A III realizada na China, em 14 de abril de 2011 reforçou a posição do BRICS como espaço de diálogo e concertação no cenário internacional. Ademais, ampliou a voz dos cinco países sobre temas da agenda global, em particular os econômico-financeiros, e deu impulso político para a identificação e o desenvolvimento de projetos conjuntos específicos, em setores estratégicos como o agrícola, o de energia e o científico-tecnológico. (BRASIL, 2013c). Nota-se que a OECD acrescentou a Indonésia no agrupamento.

³⁶ Afeganistão, África do Sul, Albânia, Alemanha, Argélia, Armênia, Austrália, Áustria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Belarus, Bélgica, Belize, Benin, Bósnia e Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Butão, Cabo Verde, Camboja, Canadá, Cazaquistão, Chade, Chile, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Congo, Costa Rica, Côte d’Ivoire, Croácia, Dinamarca, Djibouti, Emirados Árabes Unidos, Eritreia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Etiópia, Ex-República Iugoslava da Macedônia, Federação Russa, Fiji, Finlândia, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Geórgia, Grécia, Guatemala, Guiana, Guiné, Hungria, Ilhas Marshall, Índia, Indonésia, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Jordânia, Kiribati, Lesoto, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Madagascar, Maláui, Maldivas, Mali, Malta, Marrocos, Mauritânia, México, Moçambique, Mônaco, Mongólia, Montenegro, Namíbia, Nepal, Nigéria, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Peru, Polônia, Portugal, Quênia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Checa, República da África Central, República da Coreia, República da Macedônia, República da Moldova, República Democrática do Congo, República Democrática do Laos, República Unida da Tanzânia, Romênia, Ruanda, Samoa, San Marino, Senegal, Serra Leoa, Sérvia, Suécia, Suíça, Swazilândia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunísia, Ucrânia, Uganda, União Europeia, Uruguai, Vietnã, Zâmbia. (UNFCCC, 2013).

developed countries will be measured, reported and verified in accordance with existing and any further guidelines adopted by the Conference of the Parties, and will ensure that accounting of such targets and finance is rigorous, robust and transparent.

5. Non-Annex I Parties to the Convention will implement mitigation actions, including those to be submitted to the secretariat by non-Annex I Parties in the format given in Appendix II by 31 January 2010, for compilation in an INF document, consistent with Article 4.1 and Article 4.7 and in the context of sustainable development. Least developed countries and Small Island Developing States may undertake actions voluntarily and on the basis of support. Mitigation actions subsequently taken and envisaged by Non-Annex I Parties, including national inventory reports, shall be communicated through national communications consistent with Article 12.1(b) every two years on the basis of guidelines to be adopted by the Conference of the Parties. Those mitigation actions in national communications or otherwise communicated to the Secretariat will be added to the list in appendix II. Mitigation actions taken by Non-Annex I Parties will be subject to their domestic measurement, reporting and verification the result of which will be reported through their national communications every two years. FCCC/CP/2009/11/ADD 1, 2010, p. 6, grifos meus).

Tais resultados, embora duramente criticados pelo seu caráter estritamente político e não-vinculante, além de pouco ousado em termos de compromissos de redução e portanto incapazes de colocar os rumos do regime na direção da mitigação da mudança do clima, foram vistos por Bodansky (2010), com otimismo na medida em que os setores produtivos demonstraram um maior engajamento e que um mercado de carbono significativo emergiu. Acima de tudo, a maioria das principais economias do mundo adotaram o regime ou estão considerando seriamente importantes políticas internas para reduzir seu efeito estufa.

Explicita Bodansky (2010):

The European Union has already established an emissions trading system, and has pledged to reduce its emissions by 20% from 1990 levels by 2020 (and by 30% as part of a global and comprehensive agreement for the post-2012 period in which other developed countries undertake comparable efforts). The US House of Representatives has passed a domestic climate bill that would reduce US emissions by roughly 17% below 2005 levels by 2020 (although the prospects for the Senate following suit are uncertain at best). And China and India have both adopted carbon intensity targets – in the case of China, to reduce its emissions per unit GDP by 40-45% from 2005 levels by 2020, and in the case of India, by 20-25%.

Ao mesmo tempo em que retrata avanços no plano doméstico que vão ao encontro do objetivo do regime de mudanças climáticas, o autor avalia que a tradução desses avanços no âmbito das negociações internacionais tem se mostrado extremamente difícil. Para ele os obstáculos para o progresso têm sido a contínua incerteza sobre se os Estados Unidos irão realizar uma ação séria para reduzir suas emissões.

Para Viola (2010), a principal clivagem na arena climática nesta altura não seria entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, mas entre o bloco reformista formado

por: União Europeia, Japão, Coreia do Sul e México; e o bloco conservador composto por: Estados Unidos, Canadá, China, Índia, Rússia, Indonésia e Arábia Saudita. No meio, encontram-se o Brasil e a África do Sul, que atualmente estão no campo reformista do ponto de vista de suas metas de redução de emissões, mas estão no campo conservador como posição de negociação internacional, na medida em que mantêm sua aliança com a China e a Índia e sua associação ao G-77³⁷.

Este ponto ressalta o aspecto anárquico do multilateralismo no sistema internacional, cujo desenvolvimento muitas vezes desafia o ideal analítico que precisa ponderar e classificar para compreender e, ao fazê-lo, corre o risco de derivar da trajetória factual do objeto de análise. Reconheço que a divisão analítica proposta é útil para compreender a conjuntura desta etapa das negociações, contudo, avalio que a clivagem determinante permanece a mesma desde o início e que a constelação de interesses que fundamenta a divisão nos três blocos acima é um reflexo das posições negociadoras inerentes à evolução do próprio regime.

Olhando para o caso do Brasil, não haveria uma mudança de orientação, mas sim uma reconfiguração da estratégia a partir de uma dada conjuntura negociadora. A meta perseguida pela política externa brasileira para todo o multilateralismo em matéria ambiental é manter a diferenciação do nível de compromisso entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, de modo a assegurar o direito ao crescimento econômico inclusivo como elemento estruturante para o desenvolvimento.

A atenuação da posição para acomodar a possibilidade reformadora que busca estender o escopo das obrigações para incluir os emissores atuais é uma mudança, porém, não no sentido de constituir um ponto de inflexão. Avalio que seja uma acomodação oriunda da evolução da posição no interior do próprio regime. Regimes são tipos desenhados para se mover com a evolução das dotações e capacidades de suas Partes constituintes e do aprendizado gerado no processo.

Um fato realmente novo é que a produção global foi descentralizada para os países em desenvolvimento e as atividades que emitem tanto gases de efeito estufa quanto poluentes estão geograficamente reconfiguradas, demandado dos regimes a criação de novas estratégias para o enfrentamento da dicotomia norte-sul.

Na esteira das indefinições de Copenhague, a COP 16 foi realizada em Cancun, México, em 29 novembro de 2010, incluindo a sexta sessão da Conferência das Partes servindo como Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (COP/ MP 6) e constituiu outro ponto notável nas negociações.

³⁷ O G-77 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 1964 com o objetivo de coordenar a atuação dos países em desenvolvimento em fóruns multilaterais. Atualmente, o grupo tem mais de 130 participantes, embora mantenha a mesma denominação.

O processo de duas vias de negociação pretendeu melhorar a cooperação no longo prazo no âmbito da Convenção e emendar o Protocolo com um novo período de compromissos. O prazo inicial para a conclusão dessas negociações era a COP 15, porém, como muitas questões ficaram em aberto, os mandatos dos dois grupos de trabalho foram prorrogados até Cancun.

Os resultados dessa Conferência foram consolidados nos Acordos de Cancun e incluem três decisões, sendo uma da COP16 e outras duas da CMP 6 que abrangem os resultados do AWG-LCA e contemplam os principais elementos do BAP, quais sejam: a visão compartilhada para cooperação de longo prazo; adaptação; mitigação; financiamento; tecnologia; e construção de capacidade. Além disso, a decisão estende o mandato do AWG-LCA para que apresente os resultados requeridos pelo BAP para adoção na COP 17 no intuito de definir metas de redução de emissões quantificáveis para todo o conjunto da economia.

Quanto à mitigação, a COP 16 exorta aos países Anexo I que implementem suas promessas de redução feitas na COP 15 e aumentem o nível de ambição. Sobre financiamento, estabelece o *Green Climate Fund* (GCF)³⁸ e, por fim, sinaliza o comprometimento da comunidade internacional com incentivos positivos para o REDD+³⁹ como mecanismo de combate ao desmatamento e conservação de florestas.

Assim, ainda que o segundo período de compromisso sob o Protocolo de Quioto não tenha sido estabelecido, os Acordos de Cancun reforçaram as metas de mitigação para países industrializados e submeteram ações dos países em desenvolvimento ao escopo regulatório da UNFCCC. Tais resultados foram, então, considerados positivos em relação aos da COP 15 e avaliados como um “retorno aos trilhos” da negociação. Nesse sentido, a UNFCCC foi reconfirmada e fortalecida como locus de debate e estrutura de governança para o problema do clima. (ENB, 2010).

De acordo com a UNFCCC (2013):

*The Cancun Agreements constituted a significant achievement for the UN climate process. They form the pillars of **the largest collective effort** the world has ever seen to reduce emissions, in a mutually accountable way, with national plans captured formally at international level under the banner of the UNFCCC. The Cancun Agreements also included **the most comprehensive package** ever agreed by governments to help developing nations deal with climate change. It encompassed finance, technology and capacity-building support to help such countries meet urgent needs to adapt*

³⁸ Em português, Fundo Verde Clima como mecanismo financeiro adicional para apoiar países em desenvolvimento no estabelecimento de programas, projetos e políticas de mitigação.

³⁹ REDD+ é um acrônimo para Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal. Trata-se de um mecanismo para incluir na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e a degradação florestal. Proposto por países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais. Foi efetivamente internalizado nas discussões sobre o regime de mudanças climáticas pelo Plano de Ação de Bali, resultado da COP-13, realizada na Indonésia, em 2007. (UN-REDD, 2012).

to climate change, and to speed up their plans to adopt sustainable paths to low emission economies that could also resist the negative impacts of climate change. (grifos meus).

Dois atores nacionais entrevistados do segmento governo comentaram seus pontos de vista acerca do papel da COP de Cancun e da diplomacia mexicana para o fortalecimento da UNFCCC. Os mexicanos teriam realizado um excelente trabalho intersessional que permitiu digerir e melhor conduzir as intenções não realizadas em Copenhague. Em suas opiniões o histórico de Copenhague deve ser analisado considerando dois elementos chave: expectativas infladas pela UE acerca da real possibilidade de selar acordos; e a inépcia da presidência dinamarquesa na condução das negociações, representada pela elaboração de textos em grupos paralelos não estabelecidos em plenária e em negociações de bastidores pouco inclusivas, cujos resultados foram refutados quando apresentados à plenária, gerando o desacordo que frustrou expectativas ao fim da reunião.

A COP 17 foi realizada em Durban, na África do Sul, entre novembro e dezembro de 2011. Suas decisões contemplam o amplo espectro de assuntos objeto das negociações anteriores, aglutinados no que foi chamado de Pacote de Durban e dentre as quais se destacam: a designação do GFC como entidade operacional do mecanismo financeiro da Convenção, funcionando sob a orientação da COP para apoiar projetos, programas, políticas e outras atividades em países em desenvolvimento; e o estabelecimento de um novo *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (ADP) com um mandato para desenvolver um protocolo ou outro instrumento legal ao abrigo da Convenção, aplicável a todas as partes, iniciando suas atividades no segundo semestre de 2012 para concluí-las em 2015. O resultado - um novo tratado sobre clima, deve entrar em vigor a partir de 2020. (ENB, 2011).

A COP 18, última rodada de negociações no âmbito do regime de mudanças climáticas, ocorreu em Doha, no Catar, em dezembro de 2012. O objetivo em Doha era garantir a implementação dos acordos alcançados nas COPs anteriores, desde o início das negociações sobre o período pós-2012 e, em especial, a emenda ao Protocolo de Quioto para estabelecer um segundo período de compromisso para redução de emissões.

Doha pode ser entendida como uma COP de transição, em uma trajetória de progresso rumo à adoção de um acordo universal sobre clima em 2015, ao invés de uma determinação imediata no sentido de elevar o nível de ambição do tratado. As Decisões adotadas intituladas como o "Pacote de Doha" incluem: a emenda ao Protocolo de Quioto no sentido de estabelecer o seu segundo período de compromisso; o encerramento dos trabalhos do AWG-KP, lançado na CMP 1 em 2005, em Montreal, bem como do AWG-LCA e das negociações no âmbito do Plano de Ação de Bali. Além disso, as negociações sobre financiamento de longo prazo para apoio à ação de países em desenvolvimento sustentaram

a promessa de alcançar o nível de US\$100 bilhões em aportes por ano até 2020, como acordado em Copenhague, em 2009. (ENB, 2012).

A data de 1º de janeiro de 2013 marca o início do segundo período de compromisso sob o Protocolo de Quioto, que determina a redução média de 18% das emissões pelas partes do Anexo I aos níveis de 1990 entre 2013-2020, ainda que sabidamente não seja instrumento suficiente para colocar o mundo no caminho para evitar que o aumento da temperatura ultrapasse o limite de 2°C. Como solução de compromisso, as Partes concordaram em estabelecer um mecanismo voluntário de revisão do Anexo I e de revisão dos *Quantified Emission Limitation and Reduction Commitment (QELRCs)*⁴⁰ criando perspectivas para um maior nível de ambição para mitigação no âmbito do Protocolo de Quioto no futuro.

Ainda quanto à mitigação, a COP 18 recepcionou os resultados do AWG-LCA e estabeleceu dois programas de trabalho, um destinado aos países desenvolvidos e outro aos países em desenvolvimento, visando para os primeiros uma harmonização metodológica do modo a “garantir o progresso da redução de emissões e comparabilidade dos esforços de mitigação”. Aos demais, um programa de trabalho para melhor compreensão da diversidade das *nationally appropriated mitigation actions (NAMAs)*⁴¹.

Sobre as negociações no trilha da Convenção, resgatando-se o acordo alcançado em Bali, extrai-se que, mesmo ancorado no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este tendeu para a adoção de esforços de mitigação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Já em Copenhague, mais de 85 países entre os desenvolvidos e os em desenvolvimento apresentaram promessas de redução de emissões sob a Convenção. No entanto, muitas dessas promessas não são claras ou contêm metas a serem alcançadas apenas em condicionalidades específicas. (ENB, 2012).

Em outras palavras, as negociações em Doha, embora tenham fortalecido o regime como mecanismo mais apropriado para o enfrentamento das mudanças climáticas e estabelecido um segundo período de compromisso, também confirmaram a tendência de migração da abordagem *top-down* preconizada por Quioto, na qual os compromissos assumidos pelos países no plano internacional devem ser internalizados nacionalmente, para o Acordo de Copenhague que privilegia uma abordagem *bottom-up*, em que as iniciativas de mitigação voluntárias, adotadas de modo mensurável, reportável e verificável, devem servir de base para a avaliação dos esforços nacionais de mitigação de emissões de GEE. (BENNATI, 2011).

Em síntese, os resultados da COP18 determinaram ainda novos arranjos institucionais concernentes a financiamento, transferência de tecnologia e adaptação, fortalecendo o

⁴⁰ Em português, compromisso de redução ou limitação quantificada de emissões.

⁴¹ Em português, Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas.

papel do regime como plataforma necessária e aglutinadora dos esforços da comunidade internacional para o combate à mudança do clima. O desempenho do regime de mudanças climáticas no futuro dependerá da capacidade de implementação dessas previsões, que, se sabidamente são insuficientes para a reversão da tendência de aumento da temperatura global até 2020, mas podem constituir um degrau estruturante para o estabelecimento de um regime que possa operar em bases mais urgentes.

Em 2010 as grandes potências climáticas, Estados Unidos, China e União Europeia responderam por quase 60% das emissões globais de carbono. Se somadas as emissões de Índia, Rússia, Brasil, Indonésia, Japão, México, Canadá, África do Sul, Coreia do Sul e Arábia Saudita, como médias potências climáticas, este conjunto responde por mais de 80% das emissões globais e representam os dois grupos determinantes nas negociações sobre clima. (VIOLA; FRANCHINI, 2011).

Na análise de Viola, 2010 os Estados Unidos e a China resistem a um novo acordo global efetivo. A União Europeia está isolada na defesa de uma arquitetura global efetiva para a transição rápida para uma economia de baixo carbono. As potências climáticas médias são dez: Índia, Rússia, Brasil, Indonésia, Japão, México, Canadá, África do Sul, Coreia do Sul e Arábia Saudita. Nenhuma delas isoladamente ou grupo – desde que não sejam Índia, Rússia, Brasil e Japão, somados – tem poder de veto sobre um novo acordo, mas o conjunto dos países tem importância fundamental.

Muitos analistas convergem para o entendimento de que o regime de clima existente não superou a dicotomia norte-sul, selou fracos consensos intergovernamentais e processos de negociação centralizados em um conjunto diversificado de atividades adicionais, atores e instituições. (DEPLEDGE, 2006; DIMITROV, 2010; ENGEL; SALESKA, 2005; KEOHANE; VICTOR, 2011; RABE, 2007).

Enquanto esta dissertação é finalizada o caminho pela frente inclui a COP 19, que se realizará brevemente em novembro de 2013, em Varsóvia, na Polônia; e a COP 20, que se realizará em 2014 em Lima, no Peru. Segundo as entrevistas realizadas com os atores nacionais, representantes dos três segmentos (governo, sociedade e setor produtivo) avaliam que as duas conferências que antecedem a COP 21 servirão para consolidar os acordos selados. A COP 21 se realizará em Paris, França quando o novo acordo, pressupondo metas de redução para todos os emissores importantes, deverá ser estabelecido.

Em um cenário prospectivo, esses mesmos entrevistados demonstraram otimismo quanto à adesão dos Estados Unidos, bem como dos países em desenvolvimento que historicamente refutaram metas de redução. Em suma, o esforço até o presente esteve essencialmente voltado para o aprimoramento e oxigenação da arquitetura do tratado, muito mais do que na sua implementação.

Recentemente, em carta endereçada ao Presidente da Assembléia Geral das Nações Unidas, datada de 09/07/2013, os presidentes⁴² de sete das mais importantes instituições financiadoras do desenvolvimento em âmbito global e regional avaliaram como “claro” e “convincente” o relatório do *High Level Panel (HLP) of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*⁴³. Congratularam-se com a ênfase do relatório sobre o desenvolvimento sustentável e as suas orientações econômicas, sociais e ambientais e reconheceram a necessidade de construir a agenda de adaptação às alterações climáticas e à redução do risco de desastres nas estratégias regionais e nacionais.

A revisão dos eventos-chave para o regime de mudanças climáticas listados no *website* da UNFCCC destaca: a adoção da Convenção, a adoção do Protocolo, o Mapa do Caminho de Bali, os Acordos de Cancun, a Plataforma de Durban e o Acordo de Doha. Desses eventos, o último é o único a destacar entre as muitas decisões tomadas a “necessidade de ajudar países vulneráveis a se adaptar”.

O recente destaque para a agenda de adaptação parece ser uma tendência e pode estabelecer novas bases para as negociações. A agenda de mitigação centrada essencialmente na mudança de padrão tecnológico alavancada pelo conhecimento científico revelou-se uma plataforma inviável para o avanço das negociações. A envergadura da mudança nos modelos de produção e consumo requeridos para proceder à redução das emissões de GEE e evitar o aumento da temperatura na magnitude necessária é muito alta. O rumo parece estar se voltando para a gestão e a formulação de políticas públicas nacionais, multissetorial e multinível, porém alinhadas e submetidas ao regime e, sobretudo como uma decorrência dele. Em outras palavras é como se o debate sobre o “como fazer” estivesse ganhando espaço em relação ao debate sobre “o que fazer”.

No cenário nacional o Brasil também está se movendo rumo à implementação de políticas de mitigação. Um entrevistado do segmento governo avalia que a ênfase em mitigação e a condução da agenda de adaptação como vias paralelas foram erros de estratégia no âmbito do regime. A tendência atual seria a de que esses dois caminhos passem a ser tratados em alguma medida, de forma mais integrada de modo a evitar erros de adaptação decorrentes das diferenças de tempo entre essas duas abordagens. A agenda de mitigação é de mais curto prazo (20 anos) que a de adaptação (60 anos). Se não colocadas em perspectiva podem promover a adoção de políticas contraditórias, com grandes custos políticos e econômicos no futuro. Já haveria políticas de conservação de espécies que em 60 anos não suportariam o aumento de temperatura previsto para esse período.

⁴² African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Interamerican Development Bank, International Monetary Fund e World Bank Group.

⁴³ Em português: Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentemente na Agenda de Desenvolvimento no pós-2015.

Deste ponto em que realizo esta análise, parece claro e fácil concluir que o nível de ambição no início do regime era maior do que as possibilidades reais de em pouco mais que uma década adotar medidas que mudassem por completo a matriz energética em escala global. Concluo que a experiência do regime de mudanças climáticas confirma o fato de que as mudanças possíveis são essencialmente incrementais.

Avalio também que para superar a imobilização devido à controvérsia quanto à adoção de obrigações gerais, o regime de mudanças climáticas teve que abrir-se para considerar as mudanças que ocorrem as suas margens. Em alguma medida elas constituem um laboratório para a experimentação de alternativas quando ainda não se conhecem seus custos de implementação.

2.3 A EVOLUÇÃO DA POSIÇÃO BRASILEIRA NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As negociações sobre clima no âmbito do regime internacional de mudanças climáticas configuram um debate de 20 anos e o Brasil é signatário da *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)⁴⁴. Historicamente o posicionamento brasileiro no âmbito do regime de mudanças climáticas esteve fundamentado no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e na clara oposição ao estabelecimento de metas de redução de emissões de GEE para países em desenvolvimento, bem como à inclusão de florestas como mecanismo de mitigação das mudanças climáticas.

Segundo Lago (2009 *apud* BRASIL, 2012, p. 89), na Rio 92 a participação ativa do Brasil implicou:

- (i) liderar o movimento para mudar o lócus das negociações sobre a UNFCCC do PNUD para a Assembleia Geral das Nações Unidas, para torná-las menos técnicas e mais política;
- (ii) reduzir a ênfase sobre o papel das florestas como reservatórios de CO₂ e manter a responsabilidade de solucionar as mudanças climáticas sobre os países desenvolvidos;
- (iii) destacar, na Convenção sobre Biodiversidade, a soberania nacional sobre os recursos naturais e a exigência de mais transferência de tecnologia e apoio financeiro;
- (iv) destacar na Declaração sobre Florestas, a cooperação internacional em vez da supervisão, incluindo as florestas temperadas e as florestas tropicais, e reconhecer os direitos dos habitantes das florestas ao desenvolvimento econômico e social; e
- (v) fornecer grandes insumos brasileiros para a Agenda 21.

Nesse período o debate passou de um foco predominantemente sobre a poluição, com uma forte crença na primazia do desenvolvimento econômico nacional e na rejeição de qualquer noção de que países em desenvolvimento deveriam assumir responsabilidade pela

⁴⁴ Em português, Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

ação ambiental corretiva, para uma preocupação mais ampla em relação ao desenvolvimento sustentável. Ideias aceitas atualmente incluem a compreensão de que a degradação não é automaticamente corrigida por meio do progresso econômico e que algum nível de compartilhamento de responsabilidades precisa ser pactuado. (BRASIL, 2012).

Um trecho da Intervenção da Delegação Brasileira sobre a Proposta da Nova Zelândia revela a posição do Brasil em 1997 durante as negociações no âmbito do Protocolo de Quioto:

Eu citarei um trecho do discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso do Brasil feito há exatamente uma semana: "Nas negociações de Quioto, os países desenvolvidos, responsáveis pela maior parte das emissões de gases de efeito estufa do planeta, devem assumir, inequivocamente, a sua responsabilidade de reduzir suas emissões em uma quantidade adequada para evitar as graves consequências da mudança do clima. **Espera-se, a esse respeito, que os países desenvolvidos respeitem o compromisso internacional aceito há dois anos em Berlim e exerçam a liderança na solução de um problema ambiental causado principalmente pelos seus padrões insustentáveis de consumo e produção.**" Essa é a verdadeira chave do nosso sucesso aqui em Quioto, todo o resto é subsidiário, incluindo os nossos esforços para fazer a Convenção finalmente funcionar por meio de propostas construtivas. Não podemos aceitar responsabilidades que não são nossas. **Seria injusto, irrealista, inoportuno, anticientífico e antipolítico insistir nesse novo conceito de divisão do ônus para os países pobres. É contra a letra e o espírito da Convenção e um Protocolo não deve reescrevê-la, quando nós ainda temos que ser convencidos da veracidade dos esforços, depois de apenas reiterar promessas até agora não mantidas.** Uma parceria global foi estabelecida na Rio 92. Não vamos matá-la em Quioto. Eu ouvi um delegado falar anteriormente: "se vocês não apresentarem resultados, nós não apresentamos". Eu prefiro dizer "até que vocês apresentem resultados, nós não discutimos." (BRASIL, [200-], grifos meus).

O princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" fundamenta a atribuição, aos países desenvolvidos, de uma cota maior de responsabilidade na implementação e no custeio das medidas necessárias para a redução de emissões como contraparte às contribuições históricas de seus processos de industrialização. O Brasil atuou ativamente para a manutenção desse pilar na UNFCCC, como já citado anteriormente. Mas chamo a atenção para o que considero ser mais um "condicionamento" e não exatamente uma "rejeição absoluta" ao estabelecimento de metas gerais. Noto que as bases para aceitação de uma posição mais flexível já estavam no discurso brasileiro desde o início das discussões sobre o Protocolo de Quioto.

O Decreto 6.101, de 26 de abril de 2007 "*Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências*", institucionalizando como órgão específico singular a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental composta, entre outros

departamentos, pelo Departamento de Mudanças Climáticas. A certa altura das negociações, em 2007, vários países desenvolvidos e em desenvolvimento assumiram compromissos voluntários e ações no sentido da mitigação. O Ministério do Meio Ambiente advogou que o Brasil precisava reconhecer sua contribuição para as emissões globais de CO₂ atribuídas ao desmatamento. A Ministra do Meio Ambiente à época, Marina Silva cunhou um lema que veio a ser fortemente incorporado no discurso de diversos atores nacionais engajados nessa agenda “responsabilidades comuns, porém diferenciadas não significava falta de responsabilidade”. (BRASIL, 2012).

O Brasil teria agora ampliado o arranjo de atores governamentais com capacidade de influenciar a formação da posição brasileira, e com eles a posição do Brasil sobre mudanças climáticas e o desmatamento começou a mudar. Na ascensão do MMA emergiram vários novos atores agora amparados por um órgão ministerial mais permeável à influência da sociedade do que tradicionalmente envolvidos como o MCTI e o Itamaraty.

Carvalho (2010) e Borges (2011) avaliam que a variável determinante para a flexibilidade demonstrada pelo Brasil foi o quadro doméstico a partir de 2003, formado por um conjunto de fatores que permitiu ao Brasil o uso de florestas como recurso de poder: a governança sobre o desmatamento; a emergência do MMA como ator internacional na questão das mudanças climáticas; a participação da sociedade civil; a participação dos estados amazônicos na discussão; a diplomacia presidencial e o envolvimento do setor privado.

Na COP 15 o Presidente Lula anunciou em um discurso feito à Plenária o compromisso voluntário do Brasil com a redução de emissões. Em 29 de dezembro de 2009 é promulgada a Lei 12.187 que institui a Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC e estabelece um “compromisso nacional voluntário” de redução de 36,1% a 38,9% do crescimento de emissões de GEE projetado para 2020. Além da taxa de redução a Lei prevê um conjunto de instituições que incluem fóruns, inventários, planos, mecanismos financeiros e orçamentários.

Três entrevistados do segmento governo ressaltaram que o termo “compromisso voluntário” foi cunhado de forma a restringir sua jurisdição ao espaço exclusivamente nacional. Efetivamente o compromisso não se traduz em obrigações assumidas frente à UNFCCC, que só impõe metas de redução a países com contribuições históricas para o aquecimento global. Contudo, há um uso político da iniciativa com a produção de efeitos reais no reforço à consolidação da imagem do Brasil como país ativo no âmbito do regime de mudanças climáticas.

A base de sustentação para esta iniciativa reside na influência de novos atores na formação da posição brasileira, em consonância com o movimento de outros países tropicais, para conciliar a conservação de florestas com a mitigação da mudança do clima. A

maior inserção desses atores no plano nacional se fundamenta, por sua vez, no sucesso das medidas de controle do desmatamento e na percepção das elites brasileiras e isso poderia se constituir em uma nova fonte de investimentos e oportunidades econômicas (VIOLA, 2010; TAVARES, 2010; CARVALHO, 2010; BORGES, 2011; FURRIELLA, 2011; HOCHSTETLER; VIOLA, 2011; OLIVEIRA, 2012).

O reconhecimento do papel das florestas foi consagrado com a adoção, na 11^a Conferência das Partes (COP) 11 em 2005, do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD). Desta forma, países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais estariam participando efetivamente dos esforços globais de mitigação das mudanças climáticas, uma vez que o desmatamento é a principal fonte de emissões nesses países. (MOUTINHO; SCHWARTZMAN, 2005).

Considerando o perfil de emissões brasileiras segundo o Inventário Nacional de Emissões do Brasil (2010), que revela que 75% das emissões do país são causadas pelo desmatamento, é possível inferir que a floresta até então considerada pelas elites políticas locais como um impedimento ao desenvolvimento por meio da agropecuária passou a ser vista como um ativo em potencial. Daí, a recente adoção de leis e fóruns sobre mudanças climáticas em estados como Amazonas, Mato Grosso e Pará, onde o desmatamento é a principal fonte emissora de GEE. (TONI, 2011⁴⁵).

Toni (2011) avalia que o rebatimento dessa vitória no plano internacional em nível subnacional no Brasil se verifica em especial nos estados amazônicos detentores de grandes áreas de vegetação nativa. Esses governos estaduais responderam a mudanças estruturais que ocorreram fora de suas jurisdições, como as discussões sobre a criação de um mecanismo de pagamento pela diminuição do desmatamento, que abriram oportunidades de ganhos econômicos significativos para atores locais.

Furriella (2011) argumenta que a ação dos governos locais é uma reação à inação ou lentidão do regime internacional de mudanças climáticas. Partindo desse pressuposto a autora avalia que a compreensão da trajetória recente da posição brasileira, que culminou na PNMC perpassa pela análise de como atores não governamentais – movimentos sociais, organizações não governamentais, academia e empresas, têm reagido a essa lentidão e às ações regulamentadoras dos governos subnacionais. Assim, além dos estados com extensa cobertura florestal, outros entes subnacionais de base econômica industrial e urbana tais como MG, RJ, PR, SC e RS vêm adotando abordagens próprias.

O Estado de São Paulo é um notório exemplo. A Política Estadual de Mudanças Climáticas⁴⁶ (PEMC) estipula uma redução absoluta de 20% das emissões de GEE para o

⁴⁵ Obra ainda não publicada.

⁴⁶ Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009 e Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010.

ano de 2020, com base nas emissões do ano de 2005, explicitando no texto da Lei o cumprimento obrigatório dessa meta. (BRASIL, 2011).

Segundo dados do 1º Inventário de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa Diretos e Indiretos do Estado de São Paulo (2011) o Estado tem como a principal fonte de emissão o setor energético, responsável por cerca de 57% das emissões de GEE no ano de 2005. Deste percentual, a maior contribuição vem do setor de transportes (55,3%), devido principalmente ao emprego de combustíveis fósseis, seguido pela emissão das indústrias (30,1%). Logo, o exemplo do Estado de São Paulo indica que o debate nacional não mais se restringe ao problema do desmatamento, mas já avança para outras áreas do perfil de emissões do Brasil.

Apenas registro essas informações que exemplificam o avanço no nível subnacional na implementação da agenda de mudanças climáticas. Essa é uma vertente que precisa ser sistematicamente estudada, porque em um país federativo representa uma dimensão estruturante do processo de atendimento aos compromissos assumidos no plano externo.

A PNMC, contudo, não apenas ampara o posicionamento brasileiro no âmbito das negociações internacionais para o combate ao aquecimento global, como é, na verdade, um marco legal para a regulação das ações de mitigação e adaptação no país. Marco esse que incorporou arranjos institucionais existentes e criou outros, além de aglutinar princípios, diretrizes e instrumentos para a consecução dessas metas nacionais, de forma autônoma a evolução dos acordos globais de clima. (BRASIL, 2011).

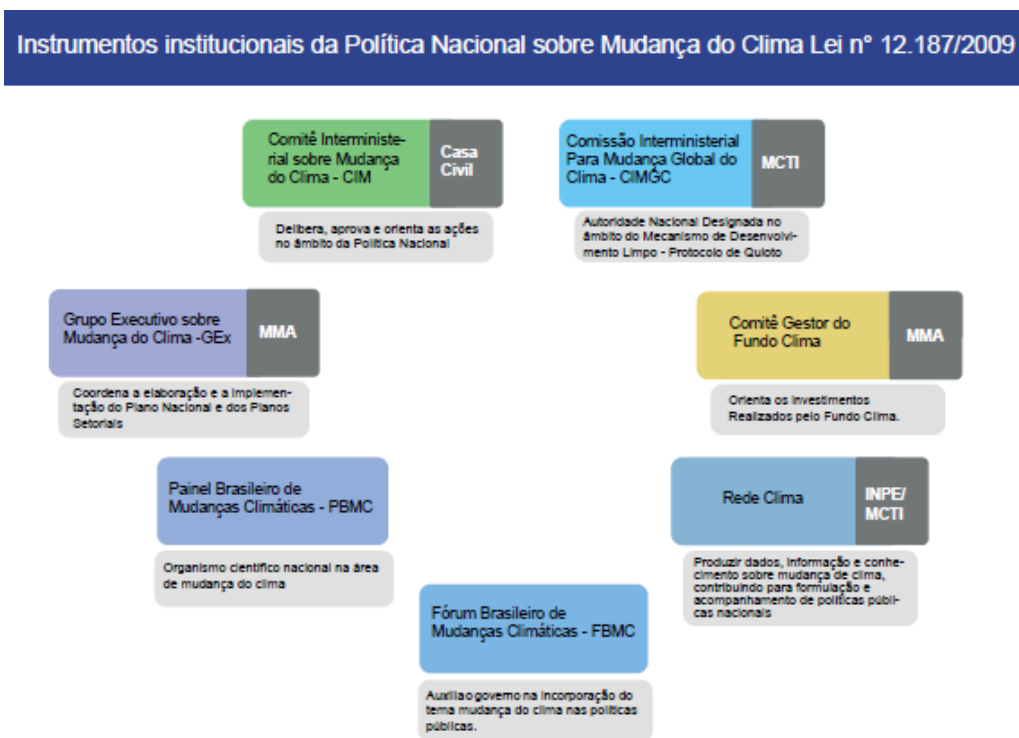


Figura 1 - Sistema de governança institucional para conduzir a sua Política Nacional sobre Mudança do Clima.
Fonte: MMA, [200-].

A Figura 1 sistematiza o arranjo doméstico instituído pela PNMC e permite concluir sobre os papéis dos componentes científico e executivo nessa estrutura de governança. O MCTI é coordenador de duas instâncias: CIMGM, que é autoridade nacional para o MDL; e Rede Clima, um arranjo de grupos de pesquisa nacionais que tem como missão gerar e disseminar conhecimentos para que o Brasil possa responder aos desafios representados pelas causas e efeitos das mudanças climáticas globais. Há ainda o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas cujo papel é reunir, sintetizar e avaliar informações científicas sobre os aspectos relevantes das mudanças climáticas em âmbito nacional.

Ao MMA cabe a dimensão executiva, por meio da coordenação do GEx e do aporte e manejo dos recursos a projetos de mitigação e adaptação por meio da Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – Fundo Clima. Cabe destacar que o MRE é o *National Focal Point* para a UNFCCC.

Para o atendimento do compromisso voluntário estabelecido pela PNMC, o Decreto nº 7.390/2010, que a regulamenta, prevê a elaboração de Planos Setoriais com a inclusão de ações, indicadores e metas específicas de redução de emissões e mecanismos para a verificação do seu cumprimento, a serem concluídos até 2012. Os Planos Setoriais, além de conter uma estratégia de mitigação, também deverão incluir ações de adaptação, definida pela Lei nº 12.187/2009 como iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima (Figura 2).

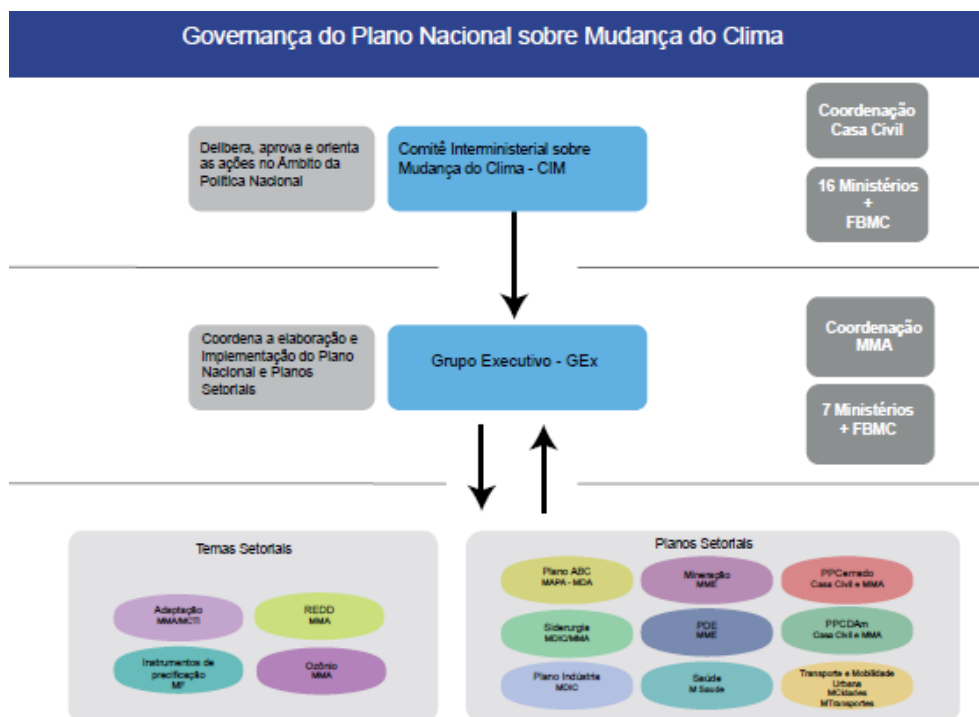


Figura 2 - Arranjo institucional para governança do Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas. Fonte: MMA, [200-].

O Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) é subordinado ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), criado pelo Decreto nº 6.263 de 2007, e tem competência para elaborar, implementar, monitorar e avaliar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Composto por oito ministérios⁴⁷ e pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) como representação da sociedade civil é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente. Conforme informações disponíveis no site do MMA o GEx reuniu-se 19 vezes entre 18/04/2011 e 04/04/2013.

A análise das memórias dessas reuniões revela que o principal tema na agenda nesse período é a elaboração dos planos de segunda geração (planos setoriais). Os planos da primeira geração são: o Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), em sua terceira fase para o período de 2012 a 2015; e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado), planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas.

Os planos setoriais de segunda geração já finalizados são: o Plano Decenal de Energia (PDE); o Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC); Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação (Plano Indústria); o Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono (PMBC); o Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima (PSTM); e o Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima. O Plano de Redução de Emissões da Siderurgia ainda não havia sido concluído até a conclusão dessa análise. (MMA, 2013b).

Os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas integram o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. O Decreto nº 7.390/2010 estabeleceu que o horizonte de planejamento se estende até 2020, feitas revisões bianuais para ajustes a demandas da sociedade.

Além dos planos setoriais, foram criados grupos de trabalho no âmbito do GEx para discussão de temas específicos: o GT Monitoramento; GT Adaptação; Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre REDD. Os seguintes GTs tiveram suas atividades encerradas em 2012: GTI sobre Mercado de Carbono. Em 2013 foi criado o Núcleo de Articulação Federativa para o Clima composto pelo Governo Federal e os Estaduais e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República (CC). Além disso, o GEx está iniciando a revisão do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

⁴⁷ Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAPA), Casa Civil, Ministério da Indústria e Comércio (MDIC), Ministério dos Transportes (MT), Ministério da Saúde (MS), Ministério das Cidades (MC) e Ministério das Minas e Energia (MME).

Esse arranjo reflete os atores e os interesses nacionais mobilizados atualmente. Eles ampliam consideravelmente o conjunto que antecede o advento da PNMC. Embora os arranjos institucionais descritos já existissem, não havia diretrizes para a elaboração de estratégias específicas. O Decreto o Decreto nº 7.390/2010 instrumentalizou o trabalho do GEx, como *locus* para a emergência de atores e interesses antes subsumidos a agenda principal do combate ao desmatamento.

O trecho abaixo reproduz a discussão registrada na Memória da reunião realizada em 29/08/2011, acerca do papel dos novos planos setoriais nas negociações internacionais no âmbito do regime de mudanças climáticas. Vide:

André Odenbreit (MRE) ponderou sobre a relação entre o Decreto e a quantificação das contribuições dos novos planos setoriais para o cumprimento das metas de redução de emissões brasileiras. Colocou ainda que a forma de cálculo mudou desde o estabelecimento dos compromissos internacionais, em 2009, durante a COP-15, até a sanção do Decreto 7.390/2010. Os compromissos assumidos pelo Brasil no campo internacional são apenas um subconjunto do que o Decreto 7.390/2010 estabeleceu no campo nacional. Sendo assim, questionou se a meta de redução estabelecida no Decreto estaria relacionada apenas aos planos setoriais de primeira geração (e.g. PPCDAM) ou se incluiria também os novos planos? **Os planos novos contabilizam novas contas de carbono ou eles serviriam para cobrir o que, eventualmente, não tivesse sido atingido pelos planos de primeira geração no compromisso de redução de 36,1 a 38,9 % das emissões de GEE? Quais os impactos dessas diferenças nas contas de carbono para os cenários de negociação internacional e nacional?;** (c) Eduardo Assad (MMA) mencionou que, no seu entendimento, **estas novas ações não contribuiriam para o alcance deste resultado, mas que colocariam o país em posição de destaque no âmbito da negociação internacional.**”(MMA, 2011, grifos meus).

A resposta à pergunta em destaque deixa claro que essas iniciativas, além de não obrigatórias perante à UNFCCC, não contribuem para o alcance do compromisso voluntário assumido nacionalmente. A resposta, também destacada, evidencia que o propósito de avançar com essa parte da agenda nacional tinha por base a expectativa de que ela pudesse incrementar a atuação do país no plano externo. Logo, duas perguntas me instigam: o que move os esforços setoriais? Se e como se produzem os impactos no plano externo?

Assim, é possível concluir que há uma movimentação significativa na dimensão executiva da política na esfera federal, cujo resultado mais expressivo está na publicação dos planos setoriais. A partir da análise dos planos, atribuo às motivações dos atores representantes de interesses setoriais para essa movimentação, para além da explicação mais óbvia que decorre das determinações da PNMC, aos seguintes fatores:

- i. no uso dos planos como uma estratégia de comunicação para consubstanciar o entendimento sobre a baixa contribuição de certos setores para o perfil brasileiro de

emissões. Por exemplo, o setor mineração é responsável por 0,5% das emissões, o setor indústria por 8,6%. Então, o fato de terem menor responsabilidade nas emissões ao ponto de não precisar contribuir para o compromisso voluntário confere maior conforto em assumir suas emissões e em se comprometer com iniciativas de abatimento;

- ii. no uso da agenda de mudanças climáticas como mecanismo de alavancagem para outros temas. Por exemplo, no caso do PSTM há uma menção explícita à expectativa de que a partir dele se possa entregar a sociedade benefícios diretos e indiretos da expansão de modelos de transporte energeticamente mais eficientes. Como há impactos correlatos na infraestrutura de transportes, a PNMC aparece nesse caso como uma *oportunidade para transpor barreiras para que essas oportunidades se concretizem*. (BRASIL, 2013b);
- iii. no uso de seu efetivo envolvimento na elaboração dos planos como garantia de que as ações previstas sejam compatíveis com as suas capacidades e interesses setoriais.

Sobre a segunda pergunta, referente à produção de impactos no plano externo, a conclusão é que há impactos indiretos dessa iniciativa na posição do Brasil no âmbito da UNFCCC, uma vez que não há metas obrigatórias para o país e a mitigação nos setores envolvidos não é necessária para a mitigação das emissões na taxa prevista pela PNMC. Contudo, entre os entrevistados, prevaleceu o entendimento dos que concordaram que o esforço para ampliar a estrutura de governança nacional é um fator importante para uma maior inserção do país e da área ambiental na agenda externa. As iniciativas do MMA como coordenador da estrutura de governança nacional, na articulação em nível federal e, mais recentemente, no esforço de harmonizar os processos que se estruturam em nível subnacional por meio de articulação federativa, teriam dado credibilidade à entidade e, ao fim, legitimidade para se firmar como um ator relevante para a liderança do Brasil no cenário externo das negociações sobre a mudança do clima.

Embora haja um elevado grau de compartilhamento de tarefas e corresponsabilização em todo o processo de elaboração dos planos setoriais, cuja coordenação foi atribuída aos diferentes segmentos ministeriais, há um significativo conjunto de informações e a mobilização de setores produtivos de grande envergadura política e econômica contribuindo sob a coordenação do órgão ambiental central. Para entrevistados de dentro e de fora do governo, a função primordial do MMA nesse processo é a atuação mediadora entre os interesses em jogo e, condutora do esforço coletivo para o alcance de um objetivo comum.

Há, porém, outros entendimentos. Reproduzo um trecho da resposta de um representante da sociedade civil organizada, realizada em 01/08/2013, sobre o papel dos arranjos institucionais internos como fator de empoderamento no cenário externo:

O arranjo institucional interno foi criado, na verdade, para operacionalizar uns poucos aspectos da implantação da Política Nacional de Mudanças Climáticas, em particular a elaboração/implantação de Planos Setoriais, até aqui, não impactando em nada a formação da posição brasileira na Convenção. **A única conexão que existe com o plano de negociações internacionais, é que nelas, o país relata esses movimentos internos, ressalta-os como arranjos proativos que, em tese, refletem o maior envolvimento de outros setores do Governo e segmentos da sociedade (ainda muito periféricos). Como não existe nada que afira essas afirmativas, o ambiente da negociação aceita como avanços. O favorecimento/fortalecimento do desempenho no cenário externo, eventualmente proporcionado pela apropriação doméstica do tema, se houver, será um ganho muito colateral.** Não existem indicadores claros de que esse tema é uma agenda doméstica forte, apropriada na sociedade e setores produtivos com voluntariedade. Um indicador interessante foi uma pesquisa elaborada durante as manifestações nos meses anteriores, abordando uma população amostral jovem. Nela, a preocupação com mudanças climáticas sequer apareceu. **Do ponto de vista da apropriação do tema pelos setores produtivos, a apropriação do tema foi rápida, pois criou uma “embalagem” para suas ações de sustentabilidade. Na maior parte das vezes “greenwashing” e um diferencial a mais para seu negócio. Um exemplo é o destaque que as empresas dão aos seus inventários de emissões de GEE. Mas qual o motivo de as empresas não destacarem seus inventários de emissões de poluentes locais?** Esse conjunto tem mais reflexos internamente do que nas negociações. (grifos meus).

Esta resposta suscitou uma reflexão importante quanto ao recorte analítico desse estudo se restringir ao ambiente institucional. Concordo que apropriação doméstica da agenda de mudanças climáticas não se verifica de forma ampla na sociedade brasileira. Mas sobre esse aspecto cabe ressaltar que é a questão ambiental como um todo que não é apropriada pela sociedade. Valendo-se das recentes manifestações sociais ocorridas em julho/2013 como indicador, a pauta coletiva se aglutinou em torno das demandas basais (saúde, educação e transporte), revelando que meio ambiente ainda é um assunto circunscrito ao círculo institucional. Nesse sentido, argumento que a análise do papel dos arranjos institucionais neste estudo se restringe a verificar o seu efeito no próprio ambiente institucional, composto pelos regimes e pelas entidades organizadas dos segmentos governo, sociedade civil, setor produtivo e academia.

Entretanto, os atores que reportam esses processos externamente se empoderaram efetivamente ao se apropriar das iniciativas e incorporá-las ao discurso do “fazer o dever de casa”. Em outras palavras, no plano externo das negociações internacionais as partes se submetem ao mútuo escrutínio de sua ação ou inação nos processos de barganha, mesmo quando não há mecanismo de *compliance* (cumprimento) efetivamente estabelecido. Além disso, ficam sujeitos à verificação das organizações internacionais da sociedade civil, *players* extremamente profissionais e capacitados, tanto aqueles alinhados aos interesses difusos (ONGs) ou privados (organizações setoriais).

Desde 2009, quando estruturas internas de articulação foram consolidadas e

revigoradas com o advento da PNMC e seu decreto regulamentador, transcorreu um espaço de tempo relativamente curto até que os planos setoriais fossem concluídos. Isso indica que havia um amadurecimento sobre os rumos da política e uma demanda pela sua efetiva implementação.

O desdobramento desse ponto é destacado entre os entrevistados do setor governo, que avaliam que um dos alicerces da flexibilidade e da liderança verificada atualmente reside na transformação da agenda nacional - originalmente construída em cima da questão científica voltada à elaboração de inventários nacionais sob a liderança do MCTI, para a construção de uma agenda de gestão e formulação de políticas públicas (mitigação/adaptação) sob a liderança do MMA.

Um elemento fundamental ao processo está no fortalecimento institucional do MMA, que em 2007, por meio do Decreto 6.101, que instituiu a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, como órgão específico e singular, reforçando as competências técnica e burocrática. O trabalho do GEx contribui para o empoderamento desse órgão e das agendas sob a sua coordenação.

Esses mesmos interlocutores avaliam que o exercício dessa liderança externa se verifica também pelo exemplo, uma vez que a elaboração de políticas públicas, modelos regulatórios, diretrizes e planos de ação constituem repertórios e referenciais de atuação passíveis de replicação em outros países, conferindo ao Brasil uma bagagem própria de lições aprendidas que podem ser utilizadas como modelo.

Registro também o papel do país como potencial doador no financiamento de projetos correlatos aos mecanismos que o Brasil ajudou a criar como o MDL e o REDD +, em países na América Latina. O Fundo Clima, cujos recursos correm à dotação do MMA, abriu linhas que permitem ao país difundir seus modelos de atuação globalmente como estratégia de cooperação internacional. Embora não tenha sido possível avaliar a carteira de projetos do Fundo Clima, entrevistados do setor governo relataram a abertura de editais com chamadas para esses países.

Esse debate é recente e é um dos mais vigorosos na literatura sobre mudanças climáticas. (DIMITROV, 2010; BODANSKY, 2010; DEPLEDGE, 2006; ENGEL; KIRSTEN; SCOTT, 2005).

Reproduzo trecho de entrevista com representante da sociedade civil sobre o papel das medidas voluntárias no regime de mudanças climáticas:

As medidas voluntárias não se constituem uma via independente. Na minha opinião, **elas surgem apenas como resposta calculada e antecipada à possível adoção de medidas obrigatórias, pois uma vez que não se conhecem exatamente seus custos de implementação (e os ganhos), é mais seguro antecipar medidas voluntárias sobre as quais se tem mais governança.** Além disso, elas se prestam a acomodar arranjos internos aos

países, favorecendo interesses setoriais, muitas vezes justos, mais do que atender a compromissos na Convenção, tendo, assim, duplo papel. Não creio, portanto, que elas superem ou complementem compromissos obrigatórios; pois avalio o que seu principal papel é ser moeda nas negociações. (grifos meus).

Para Barros-Platiau (2010) no período entre 1990 e 2004 dois pilares sustentaram a política externa brasileira: desenvolvimento sustentável e a defesa da soberania; e responsabilidades comuns, porém diferenciadas. (BRASIL, 2012).

Vigevani e Cepaluni (2007) avaliam que não houve ruptura significativa com os paradigmas históricos da política externa do Brasil, entre os governos de FHC e Lula. Embora os autores reconheçam diferenças nas administrações, consideram que ambos os governos procuraram não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política.

O Brasil deixou sua marca nas negociações no âmbito da UNFCCC, já evidenciada por diversos analistas citados anteriormente. Essa marca, portanto, estaria na defesa da arquitetura diferenciada da UNFCCC - em razão da responsabilidade histórica dos países do Norte pelas mudanças climáticas e, do direto dos países do Sul ao desenvolvimento (BRASIL, 2012).

A flexibilidade demonstrada com a adoção de compromissos voluntários para a redução de emissões de GEE e a submissão a mecanismos de monitoramento e verificação desses compromissos, podem ser consideradas como a segunda marca nessa trajetória. Esta marca é atribuída à efetividade da política de controle do desmatamento que conferiu ao país maior governança sobre essa que é a sua principal fonte emissora de GEE. (VIOLA, 2010; TAVARES, 2010; CARVALHO, 2010; BORGES, 2011; FURRIELLA, 2011; HOCHSTETLER; VIOLA, 2011; OLIVEIRA, 2012).

BENNATI (2011) avalia que o resultado das negociações em Doha (COP 18) fortaleceram o regime como mecanismo mais apropriado para o enfrentamento das mudanças climáticas e estabeleceram um segundo período de compromisso, mas também confirmaram a tendência de migração da abordagem *top-down* preconizada por Quioto, na qual os compromissos assumidos pelos países no plano internacional devem ser internalizados nacionalmente, para o Acordo de Copenhague que privilegia uma abordagem *bottom-up*, em que as iniciativas de mitigação voluntárias, adotadas de modo mensurável, reportável e verificável, devem servir de base para a avaliação dos esforços nacionais de mitigação de emissões de GEE.

Concluo que a PNMC é um exemplo do intrincamento e da mútua apropriação das dinâmicas interna e externa. Seu advento alavancou o debate para elaboração de estratégias multissetoriais, ampliou o repertório próprio de experiências e lições aprendidas pelo país, e isso é visto como um potencial recurso de poder no plano externo.

Na acepção de Putnam (2010), no nível nacional os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas compatíveis a eles e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No tabuleiro internacional, os governos buscam satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas.

Promover a aprendizagem entre os participantes é uma função-chave comumente atribuída aos regimes internacionais. Tal aprendizado, no entanto, nem sempre pode ser garantido, e, por vezes, os regimes podem ser imobilizados. Em contraste com um regime de aprendizagem, um regime imobilizado é aquele que é incapaz de processar novas informações, facilitar o fluxo livre de ideias novas, ou promover a compreensão e confiança entre os negociadores. (DEPLEDGE, 2006).

Essa função dos regimes repercute no plano doméstico, mesmo que marginalmente aos objetivos juridicamente vinculantes. A existência da UNFCCC no plano externo justifica a adoção de políticas e a manutenção de estruturas de governança nacionais que tem por finalidade facilitar o fluxo de ideias e informações ou promover a compreensão e confiança entre os negociadores.

3 A TRAJETÓRIA DO PROCESSO NEGOCIADOR SOBRE MERCÚRIO

O mercúrio, símbolo químico Hg, é o único metal líquido à temperatura ambiente, possui caráter nobre e pode formar compostos orgânicos e inorgânicos. Bastante raro, porém com extração e purificação simples, o Hg ocorre na forma mineral, sendo o cinábrio o mineral mais abundante, principalmente no leste europeu, na Espanha, México e Argélia. A Figura 1 apresenta a localização das principais minas de cinábrio no mundo. Como pode ser visto o Hg não é minerado no Brasil, sendo desconhecida a existência de depósitos economicamente mineráveis. (BRASIL, 2011).



Figura 3 - Localização das principais minas produtoras de Hg no mundo. No canto inferior esquerdo um exemplo do mineral cinábrio.

Fonte: MindatOrg, 2009 *apud* Brasil, 2011.

Embora a utilização do mercúrio pelo homem tenha origens pré-históricas, sua mobilização maciça por atividades antrópicas é um fenômeno relativamente recente, iniciado primeiramente na expansão da mineração de ouro e prata na América Colonial Espanhola nos séculos XVI e XVII e após, já no século XIX com a revolução industrial. (NRIAGU, 1989, 1994; NRIAGU; PACYNA, 1988; LACERDA; SALOMONS, 1998 *apud* BRASIL, 2011).

O mercúrio é um metal pesado com elevada capacidade de espalhamento e persistência no meio ambiente. É um elemento que ocorre naturalmente e pode ser liberado para o ar e a água por meio do intemperismo de rochas contendo minério de mercúrio ou por meio de atividades humanas, tais como processos industriais, mineração, o desmatamento, a incineração de resíduos, e queima de combustíveis fósseis. O Mercúrio

também pode ser liberado a partir de uma série de produtos manufaturados que contêm o metal em sua composição, tais como amálgama dentária, dispositivos eletroeletrônicos como interruptores e lâmpadas fluorescentes, equipamentos de medição tais como termômetros e barômetros, baterias, cosméticos e cremes antissépticos. A exposição ao mercúrio pode afetar o desenvolvimento neurológico do feto e tem sido associada à redução da fertilidade, problemas neurológicos e doenças cardíacas. (BRASIL, 2011).

De acordo com o EPA (1997 *apud* BRASIL, 2011):

Associado ao aumento do uso de Hg, a frequência de acidentes ambientais envolvendo esse elemento químico e seus compostos também aumentou, gerando uma preocupação crescente por parte das autoridades ambientais da maioria dos países. As últimas duas décadas do milênio passado testemunharam um enorme esforço por parte dos países industrializados, na implantação de legislação específica e no desenvolvimento de tecnologias “limpas”, que resultaram em um decréscimo significativo na emissão de Hg para o meio ambiente. Entretanto, a existência de inúmeros insumos, equipamentos e materiais que ainda contem Hg em sua composição, aliado à persistência deste contaminante no meio ambiente e aos imensos estoques acumulados em diferentes compartimentos ambientais, particularmente em solos e sedimentos aquáticos, resíduos industriais, urbanos e da mineração, continuam sendo uma ameaça permanente ao funcionamento dos ecossistemas naturais e à própria saúde humana.

Desde 2001, o Conselho de Administração do PNUMA tem discutido regularmente a necessidade de proteger a saúde humana e o meio ambiente das liberações de mercúrio e seus compostos. Em fevereiro de 2009, a Decisão 25/5 III/GC/UNEP considerou ser necessário realizar trabalhos sobre o mercúrio e listou um conjunto de atividades, em particular a elaboração de um instrumento juridicamente vinculante determinando a formação de um comitê de negociação intergovernamental. Esta decisão foi o referencial de atuação dos governos que se engajaram no processo.

No período entre 2010 e 2013 foram realizadas cinco rodadas de negociação, sendo que o texto final do tratado foi aprovado por 140 países, entre 13 e 18 de janeiro de 2013, em Genebra, Suíça tendo os delegados acordado que o nome do acordo será Convenção de Minamata sobre Mercúrio. Encerrado o processo formal de negociação, a futura Convenção de Minamata será aberta para assinaturas durante a Conferência Diplomática (DipCon) a ser realizada entre 9 e 11 de outubro de 2013, em Kumamoto, Japão.

Assim como a UNFCCC e demais acordos que integram o regime de mudanças climáticas, a futura Convenção de Minamata se insere no ciclo mais recente do ambientalismo que adicionou ao debate as ameaças globais e de longo prazo. Mas sua particularidade é ser o mais recente tratado ambiental negociado, um tratado do século 21, cujos termos e compromissos foram negociados a partir de lições aprendidas com a elaboração de tratados anteriores e com um maior nível de participação propositiva,

apropriação e acúmulo de conhecimento por parte dos países em desenvolvimento. Defendo que a análise desse processo de negociação além de interessante em si mesmo, pode ajudar a identificar tendências importantes sobre o desenvolvimento do multilateralismo em matéria de meio ambiente e desenvolvimento.

3.1 O DEBATE CIENTÍFICO SOBRE O MERCÚRIO

O debate científico sobre mercúrio inclui pesquisas sobre: suas características químicas, tais como, persistência, espalhamento, bioacumulação e biomagnificação, que o enquadram como um poluente global; fontes emissoras; valores basais encontrados em solo água e ar; e os efeitos de sua toxicidade.

No âmbito das negociações foram geradas várias demandas para os países, em especial o levantamento de informações e a elaboração de estudos em apoio ao debate dos negociadores. Na citada Decisão 25/5 – Parte III, o Conselho de Administração do PNUMA solicitou, no Parágrafo 29, a realização de um estudo sobre fontes e emissões de mercúrio de modo a fornecer subsídios ao Comitê Negociador. Tal estudo teve por objetivo estimar um cenário global, a partir da extrapolação de dados de países previamente selecionados. Foram identificados como países-chave Brasil, África do Sul, China, Estados Unidos, Índia, Rússia e países da União Europeia (Polônia e Alemanha). Nesta etapa, estiveram em foco os seguintes setores: combustão de carvão; fundição de metais não ferrosos; produção de cimento (cimenteiras); e incineração de resíduos.

No Brasil os esforços para atendimento ao estudo do Parágrafo 29 foram posteriormente consolidados e atualizados pelo Ministério do Meio Ambiente no documento intitulado “Perfil do Gerenciamento de Mercúrio no Brasil, incluindo seus Resíduos”, publicado em 2011, e que é a principal referência que utilizo para a caracterização do problema. Como se trata também de uma revisão bibliográfica há muitas citações para suportar as afirmações feitas, de modo que as reproduzo tomando como referência o documento oficial que as contém.

O mercúrio é um elemento natural de distribuição ampla para o ar, água e solo, ocorrendo em concentrações variadas. A quantidade de mercúrio existente no planeta é a mesma desde sua formação sendo mobilizado por processos tectônicos e vulcânicos. Os seus principais depósitos são encontrados em regiões mineralizadas, geralmente associadas a zonas de atividade tectônica e, devido à sua natureza e associações, é encontrado em maior abundância em rochas magmáticas intrusivas, em locais de vulcanismo. Os processos naturais e antrópicos podem redistribuir esse elemento no ambiente, essa redistribuição é auxiliada pela elevada pressão de vapor, propriedade que propicia que esse metal possa estar em fase gasosa na atmosfera.

Os principais processos envolvidos na ciclagem do Hg na biosfera incluem a emissão para a atmosfera por fontes naturais, incluindo evaporação em solos e superfícies oceânicas, e fontes antrópicas. O Hg inorgânico depositado pode ser convertido a metil-mercúrio pelo processo de biometilação realizado por bactérias, sendo incorporado a quase todas as espécies aquáticas, via cadeia alimentar, incluindo o plâncton, peixes herbívoros e carnívoros. Ao longo da cadeia alimentar ocorre o fenômeno da biomagnificação, que resulta em maior concentração, quanto mais elevado for o nível na cadeia trófica. Assim, as maiores concentrações de Hg na biota são encontradas nos tecidos musculares de peixes carnívoros, e também em populações humanas que têm no pescado sua principal dieta alimentar. (MASON *et. al.*, 1994; LACERDA; SALOMONS, 1998; LAMBORG; FITZGERALD, 2003 *apud* BRASIL, 2011).

O mercúrio elementar gasoso existe na atmosfera e é a forma mais abundante (90 a 99 %). Esta forma também é praticamente insolúvel em água e apresenta baixa reatividade, resultando em um longo tempo de residência na atmosfera e na possibilidade de ser transportado por longas distâncias, sendo assim considerado um poluente global. (FERRARA *et. al.*, 2000; LINDBERG *et. al.*, 2007; POISSANT *et. al.*, 2002 *apud* BRASIL, 2011).

O Hg atinge os ambientes de superfície principalmente pela deposição atmosférica, pela denudação física e química de componentes geológicos contendo Hg e devido a efluentes de atividades antrópicas. Uma vez que no Brasil não existem litologias com concentrações significativas de Hg, as concentrações presentes em solos, sedimentos e na biota são, provavelmente, originadas na deposição atmosférica e nos efluentes de atividades antrópicas. Dada essa característica litológica o Brasil não realiza mineração primária de mercúrio. (BRASIL, 2011).

O mercúrio é um elemento presente naturalmente na crosta terrestre, na água, nos seres vivos e na atmosfera. Dentre as diferentes formas químicas do Hg, o metil-Hg é a forma de maior importância ambiental devido a sua elevada toxicidade aos organismos superiores, particularmente mamíferos. Nos mamíferos, o metil-Hg acumula-se preferencialmente no sistema nervoso central devido à sua afinidade com aminoácidos abundantes neste sistema, levando à disfunção neural e eventualmente à paralisia e morte. A principal via de exposição humana ao metil-Hg é a ingestão de peixes, em especial os peixes carnívoros. (BRASIL, 2011).

Sobre o acúmulo de informações a respeito do mercúrio cabe destacar que significativas contribuições foram feitas pelas ONGs na sistematização das relações de causa e efeito da exposição ao mercúrio em prol da necessidade de agir na regulação global e mandatária da produção, do uso intencional e no controle das emissões não-intencionais. Cito em especial o Zero Mercury Working Group (ZMWG), uma coalizão internacional de 98 organizações não-

governamentais ambientais e de saúde pública de 54 países formada em 2005. O ZMWG advoga o fornecimento, a demanda e emissões zero de mercúrio de todas as fontes antropogênicas, com o objetivo de reduzir o mercúrio no ambiente global a um mínimo. Sua missão é defender e apoiar a adoção e a implementação de um instrumento juridicamente vinculante com vistas a eliminar, quando possível, e de outra forma minimizar, a oferta global e o comércio de mercúrio, a demanda mundial de mercúrio, liberações antropogênicas de mercúrio para o meio ambiente e exposição humana e da vida selvagem ao mercúrio. (ZERO MERCURY WORKING GROUP, [200-]).

As ONGs têm trabalhado especialmente no alerta aos governos sobre os impactos do uso de mercúrio no setor saúde, em especial sobre o problema das amálgamas dentárias, da contaminação em hospitais devido ao descarte e acidentes com equipamentos de medição (termômetros, esfigmomanômetros, lâmpadas fluorescentes) e o uso em vacinas como conservantes. Outra forte vertente dessa atuação está voltada para o reconhecimento do risco à exposição ao mercúrio advindo da mineração artesanal de ouro e alertam sobre o problema do trabalho infantil nos garimpos em países africanos.

Um marco emblemático que chamou a atenção das autoridades mundiais de saúde sobre o risco do uso do Hg foram os acidentes de Minamata e Niigata, no Japão, devido à liberação de Hg em efluentes industriais. Em 1908, a empresa Nippon Nitrogen Fertilizer (NN) se instalou em Minamata (Prefeitura de Kumamoto), Japão, tornando-se responsável, em meados da década de 1930, por 50% da produção japonesa de acetaldeído e de compostos derivados do ácido acético. Em 1941 a NN deu início à produção de cloreto de vinila, quando adotou o nome de Chisso Co., responsável por 90% da arrecadação dos impostos do município e pela manutenção de várias escolas e hospitais. A Chisso utilizava sulfato de mercúrio como catalisador na produção de ácido acético e derivados, e de cloreto de mercúrio para produzir cloreto de vinila. Como no processo de metilação do acetileno parte do mercúrio também é metilada, o metal era liberado nos efluentes da empresa e ia diretamente para a baía de Minamata.

No início de 1950, a chamada “febre do gato suicida” ou ‘doença do gato dançante’ atacou grande parte da população felina de várias aldeias de pescadores de Minamata. Em 1952 surgiram os primeiros relatos de recém-nascidos, filhos de pescadores, com graves problemas neurológicos, e a 21 de abril de 1956 uma criança foi atendida no hospital da cidade com distúrbios nervosos. No dia 1º de maio, o Dr. Hajime Hosakawa, médico do hospital da Chisso, relatou a descoberta oficial de uma “doença não esclarecida do sistema nervoso central”. Nos meses seguintes, um grande afluxo de pacientes com distúrbios neurológicos caracterizou um primeiro surto da doença, que no futuro seria batizada com o nome da cidade onde surgiu. No final de 1956, cinquenta e dois pacientes apresentaram sintomas da doença, com dezessete óbitos. Em 1959 foram registrados os primeiros casos

de origem congênita (os bebês já nasciam doentes, tendo se contaminado pelo mercúrio através da placenta da mãe).

Em 1957, um grupo de pesquisas, do qual o Dr. Hosakawa fazia parte, foi criado na Universidade de Kumamoto para estudar as causas da doença de Minamata e apontou os efluentes da Chisso como possíveis responsáveis. Em meados de 1959, o grupo sugeriu que a doença era causada provavelmente por um derivado orgânico do mercúrio. No entanto, como o relatório dizia que os dados eram insuficientes para se afirmar categoricamente que a origem da doença estava no metal, pouco se fez na esfera do governo para alterar a situação. Após um segundo surto da doença, em 1965, dessa vez na baía de Niigata e ao longo do rio Agano, que recebia efluentes da indústria química Showa Denko Co. em 1968, o governo acatou a conclusão dos estudos, considerando as emissões da Chisso responsáveis pelo problema. Após uma prolongada batalha judicial, em 1973, a Chisso reconheceu sua responsabilidade e deu início às negociações para compensar as vítimas.

O nome da Convenção de Minamata sobre Mercúrio foi apropriado como o marco simbólico motivador da discussão global que culminou na recente aprovação do texto do futuro tratado, assim denominado em reconhecimento à importância da experiência japonesa para alavancar o debate sobre o mercúrio na agenda internacional. O reconhecimento oficial das relações de causa e efeito entre a contaminação e os distúrbios neurológicos, a responsabilização do poluidor e a compensação das vítimas, incluídos os contaminados por transmissão congênita, fundamentaram o entendimento acerca da necessidade de ações globais e de longo prazo para a redução e o controle das emissões e liberações de mercúrio.

A Figura 4 mostra a linha do tempo dos eventos que forjaram o processo de apropriação política do problema das emissões e liberações de mercúrio no mundo até a definição de uma arquitetura global para a sua governança. O histórico inicia com o reconhecimento oficial da contaminação em Minamata na década de 1950; passa pelos avanços regulatórios e estratégias regionais na Europa durante a década de 1990; pela produção de relatórios e inventários e o fechamento da principal mina de produção primária na Espanha, nos anos 2000; e culmina na década de 2010 com a instalação do INC.

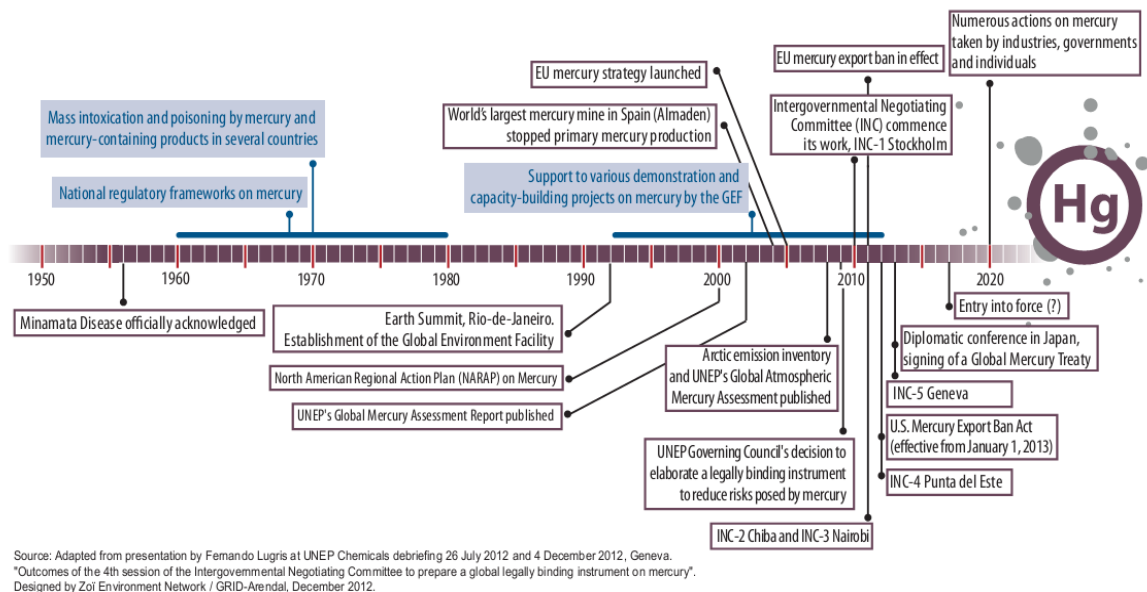


Figura 4 - Linha do tempo dos eventos que marcaram o debate sobre mercúrio.
 Fonte: UNEP, 2013.

A Doença de Minamata foi o mote para o processo de elaboração de um instrumento internacional para a regulação da produção e o uso de mercúrio, uma vez que é um resultado irrefutável do impacto do mercúrio no ambiente e na saúde humana. Contudo, o ponto central da demanda por regulação são as usinas de energia movidas a carvão, principais fontes de emissões atmosféricas de mercúrio e para muitos países em desenvolvimento a principal fonte na matriz energética, cujas emissões são carregadas e depositadas no Hemisfério Norte, em especial em áreas remotas como no Ártico.

3.2 A APROPRIAÇÃO POLÍTICA DO PROBLEMA DO MERCÚRIO

As origens do debate político remetem a fevereiro de 2001 quando o UNEP, em sua 21^a Sessão do *Governing Council/Global Ministerial Environmental Forum (GC/GMEF)* por meio da Decisão 21/5 e tendo por base a abordagem da precaução, determinou a realização de uma avaliação global sobre mercúrio e seus compostos tendo em vista a necessidade de agir preventivamente para proteger a saúde humana e o meio ambiente. Em fevereiro de 2003, na sua 22^a Sessão, considerando os resultados do relatório *Global Mercury Assessment*, o GC/GMEF entendeu haver evidências suficientes para justificar a ação imediata e deu mandato ao Diretor Executivo para colher pontos de vista dos países sobre ações de médio e longo prazo visando o desenvolvimento de um instrumento sobre mercúrio, legalmente vinculante ou não. Em fevereiro de 2005, em sua 23^a Sessão por meio da Decisão 23/9 IV, o GC/GMEF instou aos governos, setor privado e organizações internacionais a tomarem ações imediatas para reduzir os riscos do uso de mercúrio em

produtos e processos, concluindo que uma ação internacional de longo prazo seria necessária para reduzir tais riscos, incluindo um sistema regulatório mandatório, parcerias e outras ações.

Na 24ª Sessão do GC/GMEF as discussões giraram em torno das opções quanto à elaboração de um tratado vinculante específico, da incorporação do tema em acordos já existentes ou da adoção de mecanismos voluntários.

Ao fim, a Decisão 24/3 IV estabeleceu uma abordagem em “dois trilhos” - incluindo ações voluntárias e ao mesmo tempo mantendo o caminho aberto para um instrumento vinculante no futuro. Para tanto, um *ad hoc open-ended working group* (OEWG) foi criado com representantes de governo e das partes interessadas para analisar e avaliar as opções.

A Decisão 24/3 IV também definiu as seguintes ações prioritárias: reduzir emissões antropogênicas de mercúrio para a atmosfera; encontrar soluções ambientalmente adequadas para o manejo de resíduos contendo compostos de mercúrio e mercúrio; reduzir a demanda e a oferta global por mercúrio relacionado ao uso em produtos e processos produtivos, incluindo restringir a mineração primária; encontrar soluções ambientalmente adequadas para o armazenamento de mercúrio, e abordar a remediação de áreas contaminadas que afetam a saúde pública; e aumentar o conhecimento sobre tais áreas por meio de inventários, monitoramento ambiental, da exposição humana e dos impactos socioeconômicos. O escopo dessas ações constitui um primeiro esboço do que seriam os futuros dispositivos do tratado.

A quinta Sessão do *Intergovernmental Forum on Chemical Safety* (IFCS)⁴⁸ foi realizada em Budapeste, Hungria, entre 25 a 29 de setembro de 2006. O IFCS-V adotou a Declaração de Budapeste sobre mercúrio, chumbo e cádmio solicitando aos participantes adotar e intensificar ações para controlar o excesso de oferta de mercúrio em escala global

⁴⁸ Em português: Fórum Intergovernamental de Segurança Química nasce das proposições da UNCED a fim de promover a cooperação entre governos, organizações intergovernamentais (UNEP, *International Labour Organization* (ILO), *World Health Organization* (WHO), *Intergovernmental Programme on Chemical Safety* (IPCS) e organizações não-governamentais, visando à análise de risco e o manejo ambientalmente correto de substâncias químicas. A WSSD também aprovou o Capítulo 19 da Agenda 21 que trata da "Gestão ambientalmente correta de substâncias e produtos químicos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilegal de produtos tóxicos e perigosos" e estabelece seis prioridades para ação: expansão e aceleração internacional da análise de riscos químicos; harmonização da classificação e rotulagem de produtos químicos; troca de informações sobre produtos químicos tóxicos e riscos químicos; estabelecimento de programas de redução de riscos; fortalecimento dos recursos e capacidades nacionais para gestão dos produtos químicos; e a prevenção do tráfico ilegal de produtos tóxicos e perigosos. O Capítulo 19 também pede o estabelecimento de um fórum intergovernamental sobre segurança química. Desde então 6 edições aconteceram: IFCS I - 1994, durante a Conferência Internacional sobre Segurança Química, Estocolmo, Suécia com foco na definição de estratégias para implementação do Capítulo 19 da Agenda 21; IFCS II - 1997, em Ottawa, Canadá, com foco em questões emergentes como disruptores endócrinos e o registro de transferência de poluentes; IFCS III - 2000, em Salvador, Brasil, com foco no tema "A Parceria para Segurança Química Global" e emitiu a "Declaração da Bahia sobre Segurança Química" enumerando prioridades para ação; IFCS IV - 2003, em Bangkok, Tailândia, sob o tema "Segurança Química em um mundo vulnerável"; IFCS V; e IFCS VI - 2008, em Dakar, Senegal, com o tema "Global Partnerships for Chemical Safety Contributing to the 2020 Goal", sendo uma das recomendações do encontro a submissão do IFCS ao ICCM, como órgão assessor sob o título de *International Forum on Chemical Safety*.

apontando um conjunto de ações tais como: a proibição da exportação, prevenção da reentrada do excesso de mercúrio no mercado mundial e o *phase-out* da produção primária de mercúrio. Também convidou o PNUMA para fortalecer iniciativas voluntárias a nível mundial para o mercúrio, chumbo e cádmio, parcerias e prioritariamente considerar a possibilidade de elaboração de um instrumento juridicamente vinculante. (ENB, 2006).

As reuniões do OEWG foram realizadas em Bangkok, Tailândia, entre 12 e 16 de novembro de 2007; e em Nairobi, Kenya, entre 6 e 10 de outubro de 2008. A principal contribuição foi ofertar ao GC/GMEF uma alternativa para elaboração de um instrumento vinculante e três opções de mecanismos voluntários.

O GC/GMEF, em sua 25ª Sessão, realizada em 16 a 20 de fevereiro de 2009 em Nairobi, Kenya decidiu pela elaboração de um instrumento vinculante, estabelecendo uma reunião do *ad hoc OEWG* ainda em 2009 e um *intergovernmental negotiating committee* com início dos trabalhos em 2010 e a previsão de cinco rodadas de negociação, com objetivo de finalização em tempo da 27ª Sessão do GC, em 2013. Ao fim, não houve acordo sobre a inclusão de outros metais, restringindo-se o mandato dado ao Comitê ao problema do mercúrio.

A reunião do OEWG ocorreu entre 19 e 23 de outubro de 2009, em Bangkok, Tailândia, como preparação para o INC. O OEWG concordou em recomendar regras de procedimento, bem como o trabalho intersessional, além de preparar documentos, incluindo opções para a estrutura do instrumento e antecipar as possíveis disposições substantivas.

A primeira sessão do *Intergovernmental Negotiating Committee to prepare a global legally binding instrument on Mercury - INC1* aconteceu entre 7 e 11 de junho de 2010, em Estocolmo, Suécia. Mais de 400 representantes de governos, agências da ONU e de outras organizações intergovernamentais e organizações não-governamentais atenderam à reunião, conduzida sob a presidência do diplomata uruguaio Fernando Lugris, então eleito por aclamação e cujo desempenho foi fundamental para a conclusão do processo negociador a bom termo.

Na perspectiva de produzir um tratado moderno, efetivo e adequadamente financiado, a proposta do coordenador era abordar a composição do tratado de forma ampla, a fim de reconhecer e discutir opções sobre a estrutura do instrumento; explorar preliminarmente o escopo do Parágrafo 27 da Decisão 25/5 do GC; identificar as disposições que poderiam requerer mais considerações, os temas menos controversos; e identificar as áreas que podem exigir trabalho intersessional. (ENB, 2010b).

Em outras palavras, a estratégia era coletar visões e pontos de vista, mais do que aprofundar-se no desenho do instrumento, deixando para o INC2 a tarefa de abordar os aspectos substantivos de sua estrutura.

Os temas e opções em discussão foram:

- Objetivos, se concisos quanto à eliminação e redução ou se desdobrados nas principais ações programáticas para alcançá-los.
- Estrutura geral, se incluindo medidas de controle mais anexos, se um tratado mais protocolos ou se um acordo abrangente complementado por anexos.
- Construção de capacidade e assistência técnica e assistência financeira, se vinculados entre si ou provisões em separado, se mecanismo financeiro independente sob o mandato da COP ou provido por mecanismos existentes, como o GEF, com ou sem participação do setor privado, se mecanismo de cumprimento punitivo ou facilitador.
- Oferta, produtos e processos, comércio internacional, resíduos e áreas contaminadas e armazenamento, se banimento da mineração primária, se controle, redução ou proibição do comércio internacional, se com vinculação explícita à Convenção de Basileia⁴⁹ ou diretrizes próprias, se aplicação do princípio do poluidor pagador com internalização privada integral dos custos de identificação e remediação *versus* necessidade de assistência técnica e construção de capacidade com recursos da convenção.
- Emissões atmosféricas, se inclusão de outros compartimentos como água e solo com tratamento equiparado ou foco em fontes específicas como mineração artesanal de ouro plantas de carvão, desbalanço na quantidade e na qualidade dos dados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, vinculação com outros instrumentos legais sobre emissões atmosféricas globais, se BAT/BEP⁵⁰, planos de ação e metas de redução.
- Conscientização e troca de informação científica, se inventários nacionais, treinamento e redes de monitoramento.

Outros temas relevantes foram:

- Sinergias, se integração no *cluster* de químicos.
- Usos essenciais, se aceitáveis, permitidos, temporariamente permitidos, exceções.

Financiamento foi claramente o tema prioritário no INC1 no sentido de ser o determinante do nível de ambição a ser alcançado pelo tratado. Países doadores, tais como Noruega, Suíça e a EU advogaram a adoção do GEF como mecanismo de distribuição de recursos, evitando a proliferação de arranjos específicos para diferentes MEA's. Em

⁴⁹ A Convenção de Basileia trata do Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

⁵⁰ *Best Available Techniques / Best Environmental Practices*. Em português: Melhores Técnicas Disponíveis/Melhores Práticas Ambientais.

contraparte, países em desenvolvimento, tais como os do GRULAC, do *African Group*, além de Índia e China defenderam um mecanismo específico, sob o domínio da COP, inspirado pelo *Multilateral Fund* da Convenção de Viena e seu Protocolo de Montreal sobre gases que afetam a camada de ozônio, alegando que o conselho do GEF é dominado pelos doadores, além de deficiências quanto à previsibilidade e acessibilidade aos recursos.

Ao fim, o INC1 requereu ao Secretariado a elaboração de um documento de trabalho para servir de base para as negociações no INC2. O sucesso do processo negociador, bem como da funcionalidade do futuro tratado adviriam da habilidade dos negociadores em articular medidas para controle e redução do uso e de emissões com um mecanismo financeiro robusto e acessível.

O INC2 ocorreu em Chiba, Japão, entre 24 e 28 de janeiro de 2011, contando com a participação de mais de 600 representantes de governos, agências da ONU e organizações intergovernamentais e não governamentais. Conforme requerido pelo INC1 o Secretariado produziu um documento de trabalho com as bases para a discussão, consolidando os pontos de vista expressos pelos delegados em Estocolmo, em adição àqueles enviados posteriormente ao longo do período intersessional.

A estrutura adotada para o documento de trabalho foi a de um tratado autoaplicável, com medidas de controle estabelecidas no corpo do tratado, mais anexos. Os temas em pauta foram agrupados e as discussões podem ser sumarizadas como se segue:

- Parte I – Introdução, incluindo: objetivo; e definições.
- Parte II – Medidas para reduzir a oferta de mercúrio, incluindo: fontes de oferta; estocagem ambientalmente correta; comércio internacional de mercúrio e compostos de mercúrio entre Partes; e comércio internacional entre Partes; e comércio internacional de mercúrio e compostos de mercúrio entre Partes; e comércio internacional de mercúrio e compostos de mercúrio entre Partes e não Partes.
- Parte III – Medidas para reduzir o uso intencional de mercúrio, incluindo: mercúrio adicionado em produtos; processos que fazem uso de mercúrio; e mineração artesanal de ouro.
- Parte IV – Medidas para reduzir liberações de mercúrio para ar, água e solo, incluindo: emissões atmosféricas; liberações para água e solo; resíduos de mercúrio; áreas contaminadas; e usos permitidos e exceções.
- Parte V – Recursos financeiros e assistência técnica e para implementação, incluindo: recursos e mecanismos financeiros; assistência técnica; e comitê de implementação.
- Parte VI – Aumento da conscientização, pesquisa e monitoramento, incluindo: troca de informação; informação pública, conscientização e educação; pesquisa,

desenvolvimento e monitoramento; planos de implementação; relatórios; avaliação de efetividade.

- Parte VII – Arranjos institucionais, incluindo: Conferência das Partes; e Secretariado;
- Parte VIII – Sede disputas.
- Parte IX – Desenvolvimento da convenção, incluindo: emendas à convenção; e adoção e emendas dos anexos.
- Parte X – Provisões finais, incluindo: direito de voto; assinatura; ratificação, aceitação, ratificação e promulgação; entrada em vigor; reservas; revogação; depósito; textos autênticos; outros elementos.

De acordo com o ENB (2011), o INC2 produziu uma visão geral do tratado já estruturado em uma plataforma concreta para as futuras discussões. Além disso, avalia que parte significativa dos esforços esteve centrada no exame das lições aprendidas na implementação de outros tratados ambientais multilaterais, no espírito de evitar erros cometidos e se apropriar das estratégias bem sucedidas. Nesse sentido foram explicitamente referenciados: as diretrizes da Convenção de Basileia, frequentemente citadas nas discussões sobre resíduos de mercúrio, incluindo o transporte e a estocagem; a abordagem da Convenção de Roterdã no que se refere ao consentimento prévio informado e ao comércio entre partes e com não-Partes; e a Convenção de Estocolmo como um modelo de estrutura. A UNFCCC também foi notada com muitos participantes evidenciando que oportunidades para beneficiamento mútuo da redução de emissões atmosféricas das plantas de carvão, tanto para as emissões de GEE, quanto de mercúrio.

De forma geral, a iniciativa de examinar outras convenções resultou em 3 abordagens. A primeira foca o aumento de sinergias entre os tratados e a prevenção da duplicação de esforços. A segunda, o exame de outros tratados como referência para identificar se o que já foi acordado em mercúrio está em consonância com requerimentos de outros tratados, no intuito de assegurar que todas as Partes irão operar segundo as mesmas regras ainda que não sejam parte de outros tratados referentes à segurança química e resíduos. A última olha outras convenções como modelos a serem aprimorados na oportunidade de elaboração de outro tratado ou na replicação de termos consagrados. (ENB, 2011).

Além das correlações com outros tratados ENB, 2011 destaca outros temas que foram postos à mesa durante o INC2 e que foram as bases para a discussão nos futuros INCs, tais como a adoção de lista positiva *versus* lista negativa das fontes de emissões de mercúrio abordadas pela convenção e financiamento.

Sobre a primeira, esta configurou-se como uma discussão relevante por abordar as fontes a serem reguladas no tratado, bem como a incidência dessa regulação. Nesse processo foi levada em conta a estratégia da Convenção de Estocolmo que adota a

abordagem de lista positiva para regular POPs, explicitando em seus anexos apenas as substâncias reguladas sujeitas a medidas de controle, de modo que as demais substâncias estão permitidas. Para a maioria dos países essa abordagem proporciona que as partes orientem seus esforços para produtos objeto de maior preocupação. Outros defenderam a listagem negativa que a princípio bane todos os usos intencionais, listando nos anexos apenas os usos permitidos. Em defesa dessa abordagem alguns alegaram que todos os usos intencionais estariam proibidos sob a convenção. Para a sociedade civil a diferença entre as duas abordagens reside no ônus da prova, que na listagem positiva recai sobre aqueles que desejam inserir novos usos no escopo da convenção, enquanto que na abordagem negativa o esforço de justificar a exclusão recai sobre os interessados em fazer um uso específico.

A abordagem sobre emissões e liberações foi outro tema cujos contornos foram definidos durante o INC2, como um acúmulo das discussões ocorridas durante o INC1 sobre o estudo do Parágrafo 29. Um avanço, na perspectiva dos países do GRULAC, foi a incorporação definitiva das liberações de Hg para solo e água no mandato do comitê de negociação. Como a região contribui pouco para o cenário global de emissões atmosféricas, havia o risco de não estar utilizando a oportunidade de elaboração do instrumento juridicamente vinculante para promover um debate substancial sobre mecanismos de implementação relacionados a liberações de mercúrio para o solo e água.

Além disso, era essencial para a região que recursos técnicos e financeiros fossem disponibilizados para o desenvolvimento de ações que sejam significativas para solucionar problemas relacionados às emissões de Hg de forma geral, e que os processos biogeoquímicos que interagem na interface [solo – atmosfera – água] fossem considerados no debate intergovernamental.

O resultado do INC2 foi estruturante para esse processo porque materializou em texto as visões expressas pelos delegados durante o INC1, ao mesmo tempo em que forjou a base sobre a qual se desdobrariam as discussões ao longo de todo o processo negociador.

O INC3 ocorreu em Nairobi, no Quênia entre 31 de outubro e 4 de novembro de 2011, contando com a participação de mais de 500 representantes de governos, agências da ONU e organizações intergovernamentais e não-governamentais. Foi um dos pontos notáveis na trajetória da negociação, por ser a metade do caminho até a quinta e última reunião. Esperava-se, assim, que cumprisse o papel de ajustar o texto para dar foco e exequibilidade ao acordo coletivo; e de identificar as preferências em jogo para que os “espaços” entre elas pudessem ser efetivamente trabalhados.

Segundo o ENB (2011), o INC3 foi parcialmente bem sucedido nessa tarefa. A mineração artesanal de ouro foi um dos pontos consolidados nessa reunião, com o estabelecimento do acordo sobre o tratamento do tema em um artigo separado da

abordagem de fontes de oferta, resíduos e áreas contaminadas e, sobretudo, da lista de processos considerados fonte de emissões e liberações de mercúrio. Para o Brasil, essa definição constituiu o limite mais rígido na posição negociadora. O arranjo refletido no texto inclui aspectos de saúde e socioeconômicos e uma clara orientação para que a regulação focasse apenas o mercúrio e seguisse o rumo da formalização da atividade garimpeira.

O INC3 também cumpriu o papel de definir as clivagens fundamentais do processo. Uma refere-se às medidas de controle, se voluntárias ou mandatórias e a outra à vinculação entre financiamento, assistência técnica e cumprimento.

Sobre a primeira, os países em desenvolvimento, invocando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, argumentavam que medidas de controle obrigatórias não acomodariam suas realidades socioeconômicas, ainda carentes de crescimento industrial e econômico. Em contrapartida, países desenvolvidos argumentaram que sem dispositivos firmes que estabelecessem a capacidade da convenção de se fazer cumprir, o objetivo de reduzir as emissões atmosféricas de mercúrio não seria alcançado. O ponto central nesse debate eram as usinas de energia movidas a carvão, principais fontes de emissões atmosféricas de mercúrio.

Sobre a importância do financiamento no debate, ressaltou que no início do processo falava-se em assumir um alto nível de ambição para o tratado, que deveria constituir-se como um dispositivo regulatório robusto, que ao fim teria a capacidade de promover eliminação de produtos e processos atuais por substitutos livres de mercúrio e reduzir as emissões ao máximo permitido pelas melhores técnicas e práticas disponíveis. Os efeitos da crise econômica de 2008 na Europa afetaram a disposição dos países doadores em assumir compromissos financeiros com a implementação e assistência técnica. A barganha proposta pelos países em desenvolvimento foi adequar os compromissos aos meios de implementação.

A essa altura, dois modelos de mecanismo financeiro estavam em discussão: a proposta dos países desenvolvidos para adoção do GEF como o mecanismo financeiro *versus* a proposta defendida por muitos países em desenvolvimento para a criação de um fundo multilateral próprio, nos moldes do Protocolo de Montreal sobre gases que afetam a camada de ozônio. A favor do GEF estava o argumento de que evitaria desperdícios e sobreposições, além de um fundo próprio ser muito dispendioso. Contra o GEF o argumento era sobre as dificuldades de acessibilidade e a governança restrita aos países doadores que integram seu conselho. A favor do fundo multilateral estava o argumento de que haveria maior equitatividade sob a governança da COP, onde cada Parte tem um voto.

A trajetória do processo até este ponto inclui o início (INC1 e INC2), ainda sem um texto coeso, quando era apenas uma colagem das visões e contribuições das Partes. O INC 3, que marca a elaboração do texto sobre o qual se desenvolve o trabalho de construção

das regras e quando são identificadas as principais diferenças entre os interesses em jogo e são evidenciados os desafios à conclusão do trabalho de forma bem sucedida.

Sobre o resultado desta reunião, replico trecho da *Scenario Note* que retrata o entendimento do presidente Fernando Lugris:

[...] Fizemos progressos importantes em várias áreas, especialmente em mineração artesanal e de pequena escala e no armazenamento, os resíduos e os locais contaminados. Em outras áreas, no entanto, um trabalho considerável ainda é necessário antes de podermos finalizar nossa convenção. (UNEP, 2012, p. 1-2).

O INC4 foi realizado entre 27 de junho e 2 de julho de 2012, em Punta del Este, Uruguai, contando com mais de 500 participantes e, constitui-se como um momento crítico do processo negociador.

De acordo com o ENB (2012), as principais controvérsias em jogo se aglutinaram em torno dos seguintes assuntos: o mecanismo de implementação e cumprimento, as disposições de financiamento e assistência técnica e os intervalos ou *thresholds* de emissões para as atividades consideradas relevantes.

Por outro lado, essas questões estavam intrinsecamente ligadas à definição do escopo do instrumento: se um tratado abrangente, que aborda todas as formas e os efeitos do mercúrio ou uma abordagem restrita às fontes relevantes de poluição por mercúrio, em termos de impactos globais. Refletindo essa dificuldade quanto a determinar o escopo do tratado, optou-se adiar as negociações sobre o objetivos e definições até a última rodada de negociações. Isso deixou claro desde o início que este aspecto estruturante (escopo de aplicação) não seria resolvido no INC4.

O INC4 foi considerado pelos entrevistados do setor governo como a mais tensa das reuniões do processo negociador, quando muitos delegados e participantes colocaram em dúvida a capacidade do Comitê em concluir o trabalho no prazo do mandato dado até a 27^a reunião do UNEP *Governing Council/Global Ministerial Environment Forum* (GC27/GMEF), agendada para fevereiro de 2013. Nessa ocasião, a ideia inicial de um tratado ambicioso foi definitivamente tensionada pelo baixo nível de financiamento sinalizado pelos países doadores e pela resistência dos países em desenvolvimento em assumir compromissos sem a contraparte para implementação.

Nessa etapa, a dimensão regional constituiu-se como um arranjo estruturante das negociações no INC. Precedendo cada uma das cinco rodadas do INC, foram realizadas reuniões regionais dos países da Asia-Pacífico, Europa Central e Oriental, e América Latina e Caribe. Ou seja, a estratégia estabelecida para a negociação valeu-se dessas instâncias para encaminhar e aprofundar discussões e, sobretudo para definir posições no processo.

No caso do GRULAC, as reuniões regionais aconteceram, como se segue: Kingston/Jamaica (INC-1) 2010, Cidade do Panamá (INC-2 e INC-3) 2010 e 2011, Brasília/Brasil (INC-4) 2012 e Bogotá/Colômbia (INC-5) 2012. O Brasil, particularmente valeu-se do GRULAC como ambiente para inserção de seus interesses. Consensos caros ao país foram costurados inicialmente nesse grupo, como no caso da abordagem para a mineração artesanal de ouro, liberações para água e solo e saúde.

Nessa reunião o presidente obteve o mandato do Comitê para elaborar um texto harmonizado, consolidando os consensos já alcançados e evidenciando os principais pontos para a negociação futura, no INC5. Esta manobra revelou-se um movimento essencial para agregar maior confiança ao processo e viabilizar a cooperação na última reunião, e ao fim, a aprovação do texto no INC5.

O INC5 ocorreu entre 13 e 18 de janeiro de 2013, em Genebra, Suíça, e culminou com a aprovação, por 140 países, do texto da futura Convenção de Minamata sobre Mercúrio, que será aberto para assinaturas em outubro de 2013, em Kumamoto, no Japão, na Conferência de Plenipotenciários. Mais de 750 participantes estiveram presentes na sessão, o que representa 137 governos, 57 organizações não-governamentais e 14 organizações intergovernamentais. Depois de uma rodada de reuniões dos grupos regionais, os delegados negociaram com base no texto preparado pelo presidente, Fernando Lugris durante o período intersessional. Marcado pelo espírito de cooperação, o INC5 enfrentou várias questões políticas e técnicas complexas, incluindo emissões atmosféricas e liberações para água e solo, aspectos de saúde e datas de *phase-out* e *fase-down* para produtos e processos. Um compromisso final foi alcançado com base em um pacote para abordar as questões pendentes relacionadas com o preâmbulo, financiamento e cumprimento. (ENB, 2013).

O INC4 foi encerrado sem que se definisse sobre o emprego de lista positiva para mercúrio adicionado em produtos e processos (listando apenas usos proibidos) ou uma lista negativa (que proíbe todos os usos e lista as exceções ao banimento). Esse resultado era particularmente importante para a indústria e ONGs, devido aos produtos amplamente utilizados, tais como vacinas, amálgamas dentárias e lâmpadas fluorescentes compactas. Sobre os processos, os países chegaram a acordo sobre abordagem de lista positiva, estabelecendo um anexo de duas partes que distingue os processos programados para *phase-out*, como de cloro e álcalis, em 2025, e aqueles para os quais são previstas medidas de restrição. (ENB, 2013).

Sobre os produtos, os delegados acordaram uma abordagem híbrida: produtos com mercúrio agregado serão controlados, mas o anexo também especifica uma gama de produtos excluídos, incluindo vacinas contendo timerosal, um conservante contendo mercúrio. Efeitos negativos na saúde foram os principais argumentos e contribuíram para

delinear o escopo e o objetivo da Convenção de Minamata sobre Mercúrio. A dimensão do tema saúde, que foi tratado em um artigo específico, nessa convenção é diferenciado tanto na perspectiva de política pública e quanto na relevância dos direitos humanos, em particular para as comunidades vulneráveis e os povos indígenas. Nas outras convenções de químicos o assunto consta apenas no objetivo, e pela primeira vez é abordado no corpo do texto de um tratado ambiental com previsões específicas. (ENB, 2013).

Sobre a abordagem equilibrada para emissões e liberações, para os países desenvolvidos deveria haver um maior rigor para emissões atmosféricas oriundas das usinas a carvão e caldeiras industriais existentes e também para as plantas programadas para serem construídas nos próximos anos. No entanto, muitos países em desenvolvimento, em especial Brasil e países do GRULAC defenderam o tratamento equilibrado para liberações em solo e água, invocando a doença de Minamata provocada pela liberação de mercúrio em água. As ONGs lamentaram as disposições definidas para liberações, assim como a abordagem específica para mineração de ouro e áreas contaminadas, alegando que enfraqueceram o tratado na missão de garantir a devida proteção às populações vulneráveis. Também avaliaram que o tratamento equilibrado entre a emissões atmosféricas e liberações para solo e água enfraqueceu ainda mais o texto final. (ENB, 2013).

Para outros, o texto aprovado é o de um tratado equilibrado, com medidas passíveis de implementação em diferentes realidades, um elemento fundamental para o multilateralismo em matéria de meio ambiente no século 21.

Em síntese, o texto final reúne um conjunto de disposições que podem ser agrupadas em medidas de controle, elaboração de políticas específicas ou medidas voluntárias e de facilitação, além de disposições de caráter administrativo e sobre meios de implementação.

Obrigações de controle incidem sobre fontes e comércio de mercúrio (Artigo 3); produtos e processos (Artigos 4, 5 e 6); emissões e liberações (Artigos 8 e 9). Elaboração de políticas específicas, de acordo com parâmetros internacionais, para: garimpo (Artigo 7); armazenamento e resíduos (Artigos 10 e 11). Medidas voluntárias e de facilitação para sítios contaminados (Artigo 12); saúde (Artigo 16), intercâmbio e divulgação de informações (Artigos 17 e 18); pesquisa, desenvolvimento e monitoramento (Artigo 20).

Em relação aos meios de implementação, o texto prevê um mecanismo financeiro com dois componentes: a) o GEF e b) um programa específico para capacitação e assistência técnica. A intenção é que o componente GEF forneça recursos de maior volume, enquanto o segundo componente seria mais ágil e acessível orientado para o apoio aos países em desenvolvimento. Ainda resta definir os detalhes do segundo componente, no que se refere ao arranjo, forma de administração, atividades elegíveis, entre outros aspectos.

A questão de meios de implementação foi um dos últimos temas a serem acordados e o que maior esforço exigiu de todas as delegações, por envolver especificamente a questão

da diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A solução de compromisso incluiu fazer menção explícita ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas no preâmbulo e vincular o tema financiamento com o comitê de cumprimento. O comitê tem caráter facilitador, não punitivo, e deverá levar em consideração as capacidades e circunstâncias nacionais de cada Parte.

Além disso, está previsto explicitamente que a efetividade da implementação da Convenção por países em desenvolvimento está ligada à efetividade do mecanismo financeiro. Dessa forma, na ausência de recursos internacionais, um país em desenvolvimento não poderia ser considerado em falta de cumprimento (Ata da 9ª Reunião do GT Mercúrio, 2013. (MMA, 2013).

A diferenciação quanto ao nível de compromisso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento pode ser claramente identificada em dois aspectos: na impossibilidade de pactuar, no texto, metas de redução de emissões para as principais fontes emissoras listadas no Anexo B (produção de cloro-álcalis e produção de acetaldeído); e a remissão para a adoção de medidas/planos nacionais para mineração artesanal de ouro.

Os principais dispositivos da Convenção de Minamata incluem as seguintes previsões:

- Fontes e comércio de mercúrio (Artigo 3): banimento de novas minas de mercúrio e prazo de 15 anos para fechamento das atuais, que somente poderão comercializar mercúrio para usos permitidos. Procedimento de consentimento Prévio Informado (PIC) para o comércio internacional.
- Produtos e processos (Artigos 4, 5 e 6): data de phase-out para determinados produtos (2020) e processos (2018-2025) listados nas respectivas partes I dos Anexos A e B, prescrição de medidas de regulação (incluindo para amálgama dentária) para aqueles listados na parte II. Vacinas estão explicitamente excluídas. As partes podem solicitar isenções por um período de até cinco anos, renovável por mais cinco – a renovação depende de decisão da COP.
- Emissões e liberações (Artigos 8 e 9): obrigação de estabelecer medidas de controle e redução de emissões e liberações, possivelmente por meio de um Plano de Ação Nacional, tais como metas, limites de emissões, BAT/BEP, entre outras. Criação de inventários.
- Garimpo (ASGM, artigo 7): obrigação de desenvolver e implementar um plano de ação nacional, com requisitos mínimos estabelecidos no Anexo C, incluindo medidas de controle de comércio (legal e ilegal) de mercúrio para garimpos.

Um Diálogo Informal promovido pelo Ministério do Meio Ambiente da Suécia, em 04 e 05 de junho de 2013, atendido por 21 países e organismos internacionais⁵¹ chave, teve como objetivo antecipar visões, demandas e desafios ao período que antecede a Conferência Diplomática (DipCon). Considerando que a entrada em vigor é prevista para o 90º dia após o depósito do 50º instrumento de ratificação, os mais otimistas avaliam que isso acontecerá em dois anos e os mais pessimistas em cinco anos, após a DipCon.

3.3 A CONSTRUÇÃO DA POSIÇÃO BRASILEIRA NA NEGOCIAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MERCÚRIO

As emissões atmosféricas nacionais atingiram cerca de 70 toneladas anuais no início da presente década. Estima-se também que o total de Hg emitido para o meio ambiente no Brasil atinja cerca de 100 toneladas anuais, tendo diminuído significativamente nas últimas duas décadas. Contudo o perfil de emissões do Brasil o coloca como contribuinte significativo por conta das liberações de mercúrio para água e solo advindos da mineração artesanal de ouro. (BRASIL, 2011).

O Brasil não é um produtor primário de Hg, importando toda a quantidade consumida. Entretanto, o Brasil exporta produtos contendo Hg em sua constituição como lâmpadas, computadores e televisores, principalmente para países da América Latina. Segundo o Perfil do Gerenciamento de Mercúrio no Brasil Incluindo seus Resíduos, documento do Ministério do Meio Ambiente, os principais usos do mercúrio no Brasil são: as plantas de cloro-álcalis; a mineração artesanal de ouro; e o setor saúde, devido ao uso de equipamentos de medição como termômetros, medidores de pressão e em produtos como as amalgamas dentárias e o timerosal utilizado como conservantes em vacinas. (BRASIL, 2011).

A atividade garimpeira tem vieses históricos e é sensível política e socialmente. De acordo com levantamento produzido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM a população garimpeira foi estimada entre 300.000 a 400.000 pessoas, 61% dela situada na Amazônia, e sua produção faz amplo uso de mercúrio para amalgamação do ouro. A produção de cloro-álcalis nacional que ainda faz uso de tecnologia a base de mercúrio inclui quatro plantas, que respondem pela maior parte da demanda por importação de mercúrio e também constituem a principal fonte secundária do metal. O setor saúde nacional, em especial o Sistema Único de Saúde faz uso amplo de equipamentos de medição que utilizam mercúrio, além de vacinas e uso de amálgamas dentárias nos tratamentos oferecidos nos programas de saúde bucal.

⁵¹ Brasil, Canadá, China, Colômbia, República Checa, Egito, Indonésia, Iran, Irlanda, Japão, Jordânia, Lituânia, Mali, México, Noruega, Rússia, Suíça, US, Uruguai e Zâmbia, além da Suécia, EU, GEF e UNEP.

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e a Lei nº 9.976 de 3 de julho de 2000 que dispõe sobre a produção de cloro são os principais dispositivos legais que incidem sobre o uso de mercúrio, além decretos, portarias e resoluções sobre processos e produtos específicos ou correlatas. O Art. 3º da Lei nº 9.976/2000 veda a instalação de novas fábricas para produção de cloro pelo processo de eletrólise com tecnologia a mercúrio e diafragma de amianto. Assim, restam quatro plantas antigas que ainda fazem uso dessa tecnologia no país.

A descrição acima reflete a constelação de interesses nacionais em jogo para o Brasil. Um olhar sobre o texto aprovado revela o que considero ser um elevado grau de aderência e acomodação para essas demandas nacionais, especialmente quando se atenta para as provisões sobre mineração artesanal de ouro, liberações para solo e água, saúde, financiamento e cumprimento. As abordagens que prevaleceram sobre esses temas notadamente foram influenciadas pela atuação brasileira.

Para análise da participação do Brasil no processo levo em consideração o atendimento às reuniões, a composição de interesses representados nas delegações e os arranjos institucionais nacionais (CONASQ, GT-Mercúrio e reuniões de coordenação do MRE) para elaboração da posição brasileira.

O Brasil compareceu com delegações multissetoriais a todos os INCs e em todas as reuniões regionais do GRULAC. Representantes brasileiros de ONGs e de organizações do setor de cloro-álcalis também participaram em todas as reuniões internacionais (INC e regionais) citadas, representados pela Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte (APROMAC) e Associação Brasileira da Indústria de Cloro (ABICLOR). A composição das delegações incluiu, ao longo de todo o processo, representações do Ministério das Relações Exteriores (MRE), na qualidade de negociador-chefe, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Minas e Energia, Ministério da Saúde, Ministério da Defesa, IBAMA e Fundacentro.

O Brasil participou da coordenação de dois Grupos de Contato, sendo co-presidente do Grupo de Contato sobre Financiamento (*Finance Contact Group*) e presidente do Grupo de Contato sobre mineração artesanal de ouro (*ASGM Contact Group*).

O processo de formação da posição brasileira em tratados internacionais é oficialmente composto de reuniões de coordenação que antecedem as rodadas de negociação. Ao longo de todo o processo negociador sobre mercúrio foram realizadas 10 reuniões de coordenação conduzidas pelo MRE, entre 2011 e 2012, sendo cinco que antecederam os INCs e cinco que antecederam as reuniões regionais do GRULAC. Além dessas foram realizadas oito reuniões da CONASQ e oito reuniões do GT-Mercúrio, sob a coordenação do MMA.

Em 23 de março de 2011, a Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ)⁵² instituiu o Grupo de Trabalho sobre Mercúrio (GT-Mercúrio)⁵³, com o objetivo de discutir e propor estratégias, diretrizes, programas, planos e ações sobre o Instrumento Global Juridicamente Vinculante sobre o Mercúrio e encaminhar sugestões, no que for pertinente, para a participação brasileira na negociação do instrumento juridicamente vinculante sobre o mercúrio.

A análise das atas do GT-Mercúrio permite concluir que esse arranjo foi elemento estruturante para a construção dos consensos alcançados, tendo sido frutífero nessa tarefa de favorecer a cooperação entre os atores e a concatenação dos interesses de forma positiva para a finalização do tratado. Contudo, alguns temas foram objeto de controvérsia não superada até o fim do processo: a exclusão das atividades de exploração de óleo e gás e siderurgia da lista de processos regulados, o *phase-out* da produção de cloro-álcalis e a manutenção do mercúrio oriundo do descomissionamento das plantas de cloro-álcalis como fonte de oferta secundária.

Sobre o primeiro o MMA advogou que deveriam estar submetidas à regulação para redução e controle de emissões de mercúrio. MME e MDIC contrários. Na falta de consenso interno o MRE adotou a abstenção, ou seja, o Brasil não se posicionou quanto à exclusão das atividades de exploração de óleo e gás e siderurgia na lista de processos regulados pela convenção. Sobre a segunda, as ONGs advogaram o *phase-out* em 2018. O MMA e outros ministérios defenderam 2020, como proposto no texto do presidente da negociação. ABICLOR e Ministério da Defesa defenderam 2025. Uma solução de compromisso que evitasse impossibilidades subsequentes quanto à ratificação do tratado tornou-se a posição brasileira: *phase-out* em 2025, defendido internacionalmente com o compromisso do setor em restringir o uso do mercúrio oriundo do descomissionamento das plantas ao setor de cloro-álcalis.

A APROMAC, conforme registrado na Memória da 9ª Reunião do GT-Mercúrio, que aconteceu em 29 de maio de 2013, após a finalização do processo negociador, manifestou seu entendimento sobre a solução de compromisso quanto ao *phase-out* em 2025 contrariar o espírito do tratado de reduzir as emissões e liberações de mercúrio com a maior brevidade

⁵² Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim), Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Fórum Nacional de ONG, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Integração Nacional - Secretaria Nacional de Defesa Civil, Ministério da Saúde (MS), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério do Meio Ambiente - Assessoria Internacional, Ministério do Meio Ambiente - Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério dos Transportes (MT), Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), Universidade de Brasília (UnB), Universidade de São Paulo (USP).

⁵³ MMA-IBAMA, MRE, MS, MME, MTE-FUNDACENTRO, CUT, APROMAC, ABICLOR, UNB.

possível, assumindo que já há substitutos para o processo. Além disso, chamou a atenção para o risco do mercúrio oriundo do descomissionamento das plantas de cloro-álcalis ir parar no garimpo por falta de fiscalização.

A dimensão regional do GRULAC foi um espaço importante para a atuação brasileira e decisivo para o encaminhamento de suas principais posições e para a geração de consensos regionais que, ao fim, foram refletidos no texto final aprovado no INC5. Refiro-me especificamente aos seguintes assuntos: abordagem equilibrada para emissões e liberações; previsões específicas para saúde; abordagem específica para mineração artesanal de ouro; mecanismo financeiro híbrido (GEF e mecanismo específico da COP) e referência explícita no preâmbulo ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Essa afirmação quanto à aderência das posições do Brasil, do GRULAC e do texto final aprovado se baseia na análise dos seguintes documentos:

- i) Memórias da 5^o, 6^o, 7^o e 8^o Reuniões do GT Mercúrio. (MMA, 2012).
- ii) GRULAC Submission - *INC3: Position towards a International Global Legally Binding Instrument on Mercury*. (UNEP, 2013).
- iii) DRAFT SUBMISSION BY BRAZIL – INC5: Information on mercury emissions and releases. (UNEP, 2013).

A reunião do GRULAC que antecedeu o INC4 foi realizada em Brasília e constituiu um momento decisivo para a geração de consensos regionais que, ao fim, foram refletidos no texto final aprovado no INC5. A localização da reunião permitiu uma participação ampliada de atores nacionais, especialmente do segmento saúde. Nesse sentido, a abordagem diferenciada para o tema do tratado foi consolidada nessa reunião.

Como já mencionado, a quarta rodada de negociações foi um momento chave no processo negociador, como mencionado na sessão anterior desse mesmo capítulo, devido ao impasse quanto ao mecanismo financeiro do tratado. Naquele momento países doadores advogavam o GEF e países em desenvolvimento um fundo multilateral nos moldes do Protocolo de Montreal. Reproduzo texto da Memória da 5^o Reunião do GT Mercúrio realizada em 8 de abril de 2012, com relato feito pelo representante do GRULAC em reunião do Grupo de Contato sobre Financiamento:

Os países desenvolvidos estão dispostos a vincular obrigações ao auxílio financeiro, e defendem o GEF como mecanismo para a Convenção sobre mercúrio. Países em desenvolvimento defendem formas de financiamento que se assemelham ao Protocolo de Montreal, ou seja, um fundo próprio. (MMA, 2012).

Assim, é possível atribuir a inserção da posição brasileira aos seguintes fatores-chave:

- i) participar da coordenação dos grupos de trabalho referentes aos principais temas de seu interesse (Financiamento e ASGM); a estratégia de ampliar os consensos acerca de suas

posições negociadoras no GRULAC; a mobilização nacional ativa das instituições de governo, sociedade civil organizada e da indústria na produção de informações, na participação nos grupos de trabalho intersessionais sobre saúde (MS e Fundacentro); mineração artesanal de ouro (MME, MMA e MRE), comércio e oferta (MMA, Ibama, Abiclor, APROMAC), emissões e liberações (MMA) e financiamento (MRE); a representação de todos esses interesses na composição das delegações que participaram das cinco sessões do INC.

O trecho de entrevista abaixo, realizado com representante do segmento governo, em 08 de agosto de 2013 retrata a impressão sobre o papel do Brasil no INC sobre mercúrio:

O papel do Brasil nas negociações do Hg foi um dos mais protagonistas que já presenciei. Bastante similar ao processo da Convenção Organização Internacional do Trabalho (OIT) 174 e entendo que superou esse último devido à multiplicidade de áreas que participaram do processo. Na minha opinião esse desempenho deveu-se a dois fatores: a importância do tema para o Brasil e o incremento dado pelo GT mercúrio.

Conclui-se, assim, que o GT-Mercúrio como fórum de discussão sistemática sobre o assunto permitiu uma ampliação do debate e deu espaço para o amadurecimento das discussões, que geralmente ficam restritas às reuniões de coordenação do MRE, viabilizando a construção de consensos fortes o suficiente para penetrarem no GRULAC e no INC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dois regimes em perspectiva comparada revelou-se um viés rico. A maior parte da literatura pesquisada analisa os regimes enquadrados no campo do desenvolvimento sustentável, em si mesmos. A partir dos documentos e das entrevistas realizadas, verifica-se uma mútua influência e alguma correlação entre processos negociadores de outros tratados do *cluster* de químicos e, também, de fora dele como no caso das vinculações e possibilidade de co-benefícios entre os tratados de mercúrio e de clima, tendo por base os impactos da redução de emissões atmosféricas oriundas das plantas de carvão.

O impacto das referências obtidas de outros tratados sobre químicos nas negociações sobre mercúrio incidiu não só em termos de lições aprendidas, mas também pela cópia deliberada de “linguagem” de “dispositivos” consagrados tanto por terem constituído soluções de compromisso para alcance do consenso necessário, quanto por atestarem a factibilidade de implementação. O viés analítico a partir da mútua influência entre os regimes enquadrados no escopo de desenvolvimento sustentável é uma dimensão essencial para uma melhor compreensão dos processos e das barganhas realizadas. Entre os MEAs há forte correlação, e também disputa, especialmente no que se refere aos meios de implementação, recursos financeiros e assistência técnica. Esses mesmos elementos estão presentes na trajetória de institucionalização dessas agendas no Brasil.

O conceito de política externa remete aos objetivos do país em relação aos demais no plano internacional: estados e organizações bilaterais e multilaterais. Por definição a defesa dos interesses nacionais persegue objetivos estáveis e de longo prazo e por esta razão não é exatamente um referencial dinâmico. Isso implica que uma atuação ativa não necessariamente significa romper com esses referenciais, mas sim trabalhar de forma mais ampla dentro de seus limites.

Retomando a motivação para esta pesquisa sobre compreender os processos que permitem um maior protagonismo do país nos regimes internacionais ambientais, avalio que o estabelecimento de canais e espaços que viabilizem a interlocução com os interesses emergentes no nível doméstico amplia a capacidade propositiva no plano internacional. Nos casos estudados, a mobilização de atores e interesses em arranjos institucionais permanentes, a elaboração de planos, a produção de informações setoriais, bem como a participação direta de novos atores nos processos de negociação internacional “qualificam” a política externa. Uso o termo “qualificar” na acepção de detalhar, refinar de modo a tornar o interesse nacional defendido mais tangível e, portanto, mais afeto à barganha no plano externo. Concluo que a flexibilidade demonstrada nas posições brasileiras nos regimes de mudanças climáticas e de mercúrio representa uma evolução que permite maior inserção do

país no plano externo, mas que ocorre dentro dos marcos da política externa defendida historicamente.

A flexibilidade é vista aqui como a capacidade de qualificar e consubstanciar posições negociadoras que visem a soluções de compromisso no âmbito dos regimes. A formulação de soluções de compromisso que permitam acomodar interesses antagônicos em previsões e dispositivos vinculantes passíveis de legitimação por meio da ratificação e, posteriormente, de efetiva implementação e cumprimento é um desafio. Atuação sistemática de *veto players* concorre para a inviabilidade dos regimes, de modo que, apesar das *red lines* que estabelecem as fronteiras da defesa dos interesses nacionais, é certo que alguma flexibilidade deve ser mostrada pelas partes para que consensos possam ser alcançados.

O modelo de Putnan decompõe o processo decisório em dois estágios que são interdependentes: i) a barganha entre os negociadores (Chefes de Governo), que leva a um acordo tentativo (nível I) - fase de negociação; ii) a discussão entre atores domésticos sobre a conveniência de ratificar o acordo (nível II) – fase de ratificação, que pode envolver processo decisório, formal ou informal, para endossar ou implementar o acordo no nível I. Tem importância fundamental nesse modelo o conceito de *win set*, o qual delimita o conjunto de acordos ratificáveis no nível II, e sobre o qual Putnan apresenta duas hipóteses principais, sendo a primeira delas: i) *win sets* mais amplos tornam mais provável a ocorrência de acordos no nível I.

Com base no potencial analítico dos jogos de dois níveis aplicado ao exame qualitativo dos regimes de clima e mercúrio, a principal conclusão sobre os casos estudados é que a ampliação dos espaços de participação e dos atores internos amplia os *win sets* possíveis, permitindo tornar os acordos produzidos no nível I ratificáveis no nível II. Em outras palavras, os instrumentos internacionais passam a ser referência para atuação dos países e aumentam a possibilidade de adoção de medidas concretas no nível doméstico, demonstrando haver uma integração significativa entre os níveis.

Por outro lado, os atores que reportam esses processos externamente se empoderam efetivamente ao se apropriar das iniciativas e incorporá-las ao discurso do “fazer o dever de casa”. Em outras palavras, no plano externo das negociações internacionais as partes se submetem a avaliação mútua de sua ação ou inação, mesmo quando não há mecanismo de *compliance* (cumprimento) efetivamente estabelecido ou quando certas partes não estão sujeitas a obrigações. Além disso, ficam sujeitos à maior pressão das organizações internacionais da sociedade civil, *players* extremamente profissionais e capacitados, tanto aqueles alinhados aos interesses difusos (ONGs) ou privados (organizações setoriais).

Outros dois corpos teóricos fundamentam essa conclusão. O primeiro é a abordagem neopluralista, a partir da qual esses arranjos poderiam ser traduzidos como “comunidades políticas” que são aquelas em que figuram “atores de estado” e atores não estatais,

demandando regulação e intervenção do governo para adaptar-se a novas realidades econômicas. O outro, é o modelo teórico sobre “comunidades epistêmicas” que define essas redes como aquelas cuja formação e agregação se dão com base no conhecimento e cujos membros, em conjunto, reivindicam autoridade política sobre temas dentro do seu domínio de expertise.

Esta análise é constrangida pelo fato de as negociações sobre mercúrio serem muito recentes, havendo pouco espaço para um maior distanciamento analítico. Além disso, como já explicado na Introdução, o meu envolvimento profissional direto com negociações sobre mercúrio também são um limite aos resultados encontrados.

As diferenças entre os regimes analisados em termos de relevância política, dimensão da arquitetura institucional, tempo de funcionamento e amadurecimento das regras também é um fator a ser levado em consideração na ponderação dos resultados obtidos.

Da perspectiva nacional, os dois temas também são institucionalizadas no Brasil, em especial no nível federal do governo, bem como na sociedade civil e no setor produtivo, como é possível verificar a partir da composição das comissões, comitês e grupos de trabalho estabelecidos como mecanismo de governança para esses temas. Nesses arranjos nacionais persistem as mesmas diferenças de envergadura e política e administrativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; VON BÜLLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

BENNATI, P. As negociações sobre Mudanças Climáticas na perspectiva da Indústria. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília: IPEA, 2011.

BODANSKY, D. International sectoral agreements in a post-2012 climate framework: a working paper prepared for the pew center on global climate change. **University of Georgia School of Law**, may 2007. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1028187>>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. **The Copenhagen Climate Change Conference: a post-mortem**. University of Georgia School of Law, feb. 2010.

_____. The History of the Global Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, U.; SPRINZ, D. F. (Eds.). **International Relations and Global ClimateChange**. Massachusetts: MIT Press, 2001.

BORGES, L. C. R. **Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação – REDD: desafios e oportunidades para o Brasil no contexto das mudanças climáticas**. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

BOYD. *et. al.* The clean development mechanism: as assessment of current practice and future approaches for policy. **Thyndall Centre Working Paper**, n. 114, 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os Arts. 6º, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de dezembro de 2010a.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de dezembro de 2009.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Seminário Brasil – Ciência, Desenvolvimento e Sustentabilidade. **MCTI**, [200-]. Disponível em: <www.mcti.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2013

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. BRICS... **Itamaraty**, 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Nota nº 31: notificação ao UNFCCC sobre as ações brasileiras de redução de emissões**. Brasília: MRE, 2010b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. A governança da Política Nacional sobre a Mudança do Clima. **MMA**, [200-c]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/grupo-executivo-sobre-mudanca-do-clima>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

_____. _____. Clima. **MMA**, [200-]. Disponível em: <www.mma.gov.br/clima>. Acesso em: 22 jun. 2013.

_____. _____. Convenção de Basiléia – Controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito. **MMA**, [2012?]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/convencao-de-basileia>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. _____. Convenção de Estocolmo. **MMA**, [200-a]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/convencao-de-estocolmo>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. _____. Convenção de Roterdã. **MMA**, [200-b]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/convencao-de-roterda>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. _____. Convenção de Viena e Protocolo de Montreal. **MMA**, [200-c]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/protexcao-da-camada-de-ozonio/convencao-de-viena-e-protocolo-de-montreal>>. Acesso em: 5 mar. 2013.

_____. _____. Grupo executivo sobre a mudança do clima – Gex. **MMA**, 29 ago. 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/arquivos/memoria_gex_29082011_141.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. _____. Memória. **MMA**, 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80037/Mercurio/Memoria%205%20reuniao%20do%20GT%20Hg%2018%20abril%202012_versao_final.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2013.

_____. _____. Memória. **MMA**, 2013. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80104/Memoria%20da%209%20reuniao%20do%20GT%20Hg_final.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. _____. **Perfil do Gerenciamento de Mercúrio no Brasil, incluindo seus Resíduos**. Brasília: MMA, 2011.

_____. _____. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta**. Brasília: MMA, 2013a.

_____. _____. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília: MMA, 2008.

_____. _____. Plano setorial de mitigação e adaptação à mudança do clima para a consolidação de uma economia de baixa Emissão de Carbono na Indústria de transformação. **MMA**, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80076/Industria.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

CERNY, P. G. **Rethinking World Politics**: a theory of transnational neopluralism. Oxford University Press, 2010.

COMITÉ DE POLUENTES ÔRGÂNICOS PERSISTENTES. Stockholm Convention. **POPRC**, [200-]. Disponível em: <<http://chm.pops.int/Home/tabid/2121/mctl/ViewDetails/EventModID/7595/EventID/442/xmid/7598/Default.aspx>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

DEPLEDGE, J. The Opposite of Learning: ossification in the Climate Change Regime. **Global Environmental Politics**, n. 6, pp. 1-22, 2006.

DIMITROV, R. S. Inside UN Climate Change Negotiations: the Copenhagen Conference. **Review of Policy Research**, nº 27, pp. 795-821, 2010.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 12, n. 297, 2006a.

_____. v. 12, n. 354, 2007.

_____. v. 12, n. 459, 2009.

_____. v. 12, n. 498, 2010a.

_____. v. 12, n. 534, 2011a.

_____. v. 15, n. 141, 2006b.

_____. v. 28, n. 22, 2013.

_____.v. 28, n. 8, 2011b.

_____. v. 5, n. 567, 2012.

ENGEL, K. H.; SALESKA, S. R. SALESKA. Subglobal Regulation of the Global Commons: The Case of Climate Change. **Ecology Law Quarterly**, n. 32, pp. 183-233, 2005.

ENVIRONMENTAL HEALTH NEWS. UNEP Mercury time to act. **Environmental Health News**, 2013. Disponível em: <<http://www.environmentalhealthnews.org/ehs/news/2013/unep-mercury-timetoact.pdf/view>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

FALKNER, R. Globalisation, neopluralism and multinodal politics... **Journal of Power**, v. 3, n. 3, pp. 452-458, dec. 2010.

FCCC, AWG-LCA/2012/L.4. **Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention**. Fifteenth session. Part two. Doha, 27 nov. 2012.

FCCC/CP/2009/11/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7. 30 mar. 2010.**

FURRIELA, R. B. **Limites e alcances da participação pública na implementação de políticas subnacionais de mudanças climáticas e o Município de São Paulo**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

_____. The politics of climate change: national responses to the challenge of global warming. **Policy Network Paper**, 2008. Disponível em: <www.policy-network.net>. Acesso em: 9 abr. 2012.

GODINHO, R. O. **Normas e internacionais e distribuição: Caminhos da política redistributivas em jogos de dois níveis**. Brasília: Instituto de Relações Internacionais, 2007.

GUPTA, K. A.; YUNUS, M. India and the WSSD (Rio+10), Johannesburg: Issues of national concern and international strategies. **Current Science**, v. 87, n. 1, 10 jul. 2004.

HAAS, P. M. Epistemic Communities and regimes. In: RITTERBERGER, V.; MAYER, P. (Eds.). **Regime Theory and international relations**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

HENRIQUE, R. T. **O regime de mudanças climáticas e os desafios de sua implementação: análise do caso brasileiro**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

HIRSCHMAN, O.; ALBERT, R. Interpretations of the market society: civilizing, destructive, or feeble? **Journal of economic literature**, v. xx, pp. 1463-1484, dec. 1982.

HOCHSTLER, K.; KECK, M. **Greening Brazil**. Duke University Press, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. Tropical deforestation and climate change. Edited by P. Moutinho e S. Schwartzman. **IPAM**, Washington DC - USA: Environmental Defense, 2005.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Make your dream a reality through effective wealth management – Live de dream. Disponível em: <<http://www.ipcc.org>>. Acesso em: 26 dez. 2012.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Quarto relatório da avaliação do grupo de trabalho II do IPCC. **IPCC**, 2007. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15131.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

INTERNATIONAL CLIMATE EFFORTS. Report of the climate dialogue at pocantico. nov. 2005. Disponível em: <http://www.c2es.org/docUploads/PEW_Pocantico_Report05.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2013.

IVANOVA, M. International Environmental Governance Reform: Options and Implications, 2007. **Chatham House**, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.chathamhouse.org.uk>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders**: advocacy networks in international politics. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R. O.; NYE JR., J. S. **After Hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University, 1977.

KRASNER, S. (Ed). **International Regimes**. Ithaca, N.Y.; Cornell University Press, 1983.

LACERDA, L. D.; SALOMONS, W. **Mercury from gold and silver mining**: A chemical time-bomb? Berlin: Springer Verlag, 1998.

LEITMANN, J. The World Bank and the Brown Agenda: Evolution of a Revolution, **TWPR**, v. 2, n. 16, p. 1, 1994.

LEMOS, M. C; AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annu. Rev. Environ. Resource**, n. 31, pp. 314-317, 2006.

MARCHAL, V. *et. al.* **Climate Change in OECD Enviromental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction**. **OECD Publishing**, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/env_outlook-2012-6-en>. Acesso em: 28 fev. 2013.

MASON, R. P.; FITZGERALD, W. F.; MOREL, F. M. M. The biogeochemical cycling of elemental mercury: Anthropogenic influences. **Geochimica Cosmochimica Acta**, n. 58, pp. 3191-3198, 1994.

MCFARLAND, A. S. Neopluralism. **Annu. Rev. Polit. Sci**, n. 10, pp. 45-66, 2007.

MOTTA, S. R. A. Política Nacional sobre Mudança do Clima: Aspectos regulatórios e de Governança. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: IPEA, 2011.

NOBRE, M. Desenvolvimento Sustentado e a Problemática Ambiental. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, 1999.

NRIAGU, J. O. A global assessment of natural sources of atmospheric trace metals. **Nature**, n. 333, pp. 134-139, 1989.

_____. Mercury pollution from the past mining of gold and silver in the Americas. **Science of the Total Environment**, n. 149, pp. 167-181, 1994.

_____. Quantitative assessment of worldwide contamination of air, water and soils by trace metals. **Nature**, n. 333, pp. 134-139, 1988.

OBERTHÜR, S. Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations. **United Nations University**, [200-]. Disponível em: <<http://www.ias.unu.edu>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

ODS SÉDOC. The Future We Want, 2012. **UN**, 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/66/resolutions.shtml>>. Acessado em: 30 jun. 2013.

OLIVEIRA, A. L. N. **Ação coletiva na redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação**: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira entre 2005 e 2010. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Comissão negociadora intergovernamental. **UNEP**, 18 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.unep.org/hazardoussubstances/Mercury/Negotiations/INC5/tabid/3471/Default.aspx>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010.

RABE, B. Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems. **Governance**, v. 3, n. 20, pp. 423-444, 2007.

RIBOT, J. Forestry and Democratic Decentralization in Sub-Saharan Africa: A Rough Review. In: GERMAN, L.; KARSENTY, A.; TIANI, A. M. (Eds). **Governing Africa's Forests in a Globalized World**. London: Earthscan, 2010.

ROMEIRO, V.; PARENTE, V. Regulação das Mudanças Climáticas no Brasil e o papel dos governos subnacionais no Brasil. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: IPEA, 2011.

RONDINELLI, D. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. **International Review of Administrative Sciences**, v. 2, pp. 133-145, 1981.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. **Governance without government**: Order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SÃO PAULO (Estado). **1º Inventário de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa Diretos e Indiretos do Estado de São Paulo**: Período de 1990 a 2008. São Paulo, 2011.

_____. Decreto nº 55.947 de 24 de junho de 2010. Regulamenta a Lei 13.789 de 09 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 2010.

_____. Lei nº 13.798 de 09 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 2009.

SPRINZ, D. F. (Eds.). **International Relations and Global ClimateChange**. Massachusetts: MIT Press, 2001.

STEIN, A. A. Coordination and collaboration: Regimes in an Anarchic World. In: KRASNER, S. D. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell UP, 1983.

SYNERGIES. Among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions. **Synergies**, [200-]. Disponível em: <<http://synergies.pops.int/Home/tabid/813/mctl/ViewDetails/EventModID/8849/EventID/439/xmid/8753/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

TONI, F. Decentralization and REDD+ in Brazil Forests. **Forests**, v. 2, n. 1, p. 66-85, 2011.

_____. **Determinantes e trajetórias das políticas florestais estaduais: um estudo comparativo entre quatro estados da Amazônia brasileira**. (ainda não publicado).

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport. **UNEP Chemicals Branch**, Geneva, Switzerland, 2013.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **UNFCCC**, 2013. Disponível em: <<http://unfccc.int/2860.php>>. Acesso e: 18 ago. 2013.

UNITED NATIONS, REPORT OF THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Relatório “Nosso Futuro Comum”. UN, 1987.

UN-REDD. Programme, 2012. **UN-REDD**, 2012. Disponível em: <<http://www.un-redd.org/FAQs/tabid/586/Default.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2012. IPAM, 2012.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, pp. 273-335, jul./dez. 2007.

VIOLA, E. A Política Climática Global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 2, ago. 2010.

WALTZ, K. **Teoria de Relações Internacionais**. Lisboa, Gradiva, 2002.

YOUNG, O. R. Governance for sustainable development in a world of rising interdependencies. In: DELMAS, M. A.; YOUNG, O. **Governance for the environment: new perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ZERO MERCURY WORKING GROUP. O Mercury Zero Grupo de Trabalho é... **Zero Mercury**, [200-]. Disponível em: http://www.zeromercury.org/index.php?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=11>. Acesso em: 28 jun. 2013.

ZÜR, M. Bringing the Second Image (Back) In: About the Domestic Sources of Regime Formation. In: RITTBERGER, V. **Regime Theory and International Relations**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

APÊNDICE

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 - Regimes internacionais existem para favorecer a cooperação visando o alcance de objetivos comuns ou para evitar resultados indesejados coletivamente. Em sua opinião, em que medida a UNFCCC/INC-Hg tem favorecido a cooperação em torno da redução das emissões de GEE/Hg?

2 - Iniciativas voluntárias vêm sendo consideradas como uma via paralela e para alguns analistas, mais vigorosa que os regimes. Em sua opinião, na UNFCCC/INC-Hg as medidas voluntárias são uma via independente ou decorrente do regime internacional? Elas superam ou complementam os compromissos obrigatórios?

3 - Atores externos têm identificado o protagonismo do Brasil no cenário internacional em diversos tratados multilaterais, entre eles Clima/HG. Em sua opinião, qual o papel do Brasil nas negociações da UNFCCC/HG? Em que se baseia esse desempenho?

4 - Novos arranjos institucionais internos (GEx-2009/GT-HG-2010) foram criados no Brasil para amparar a atuação nacional nas negociações e na implementação dos compromissos assumidos internacionalmente na agenda de GEE/HG. Em sua opinião, qual a influência dessa nova arquitetura institucional doméstica na formação da posição brasileira na UNFCCC/INC-HG? Uma maior apropriação doméstica do problema e da construção de alternativas para o seu enfrentamento favorece/fortalece o desempenho no cenário externo?

5 - No plano doméstico diversos analistas tem identificado o maior protagonismo do Ministério do Meio Ambiente nas negociações internacionais sobre Clima/HG. Em sua opinião, quais os reflexos da maior inserção da área ambiental no desempenho externo do Brasil na UNFCCC/INC-HG?