

Ação Global do Mercúrio A visão da rede IPEN

Em fevereiro de 2007 o Conselho Administrativo (CA) do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) debateu a necessidade de uma ação global para proteger a saúde humana e o meio ambiente da exposição ao mercúrio.¹ O CA do PNUMA reconheceu que “os esforços atuais para reduzir os riscos do mercúrio não têm sido suficientes para enfrentar os desafios globais trazidos pelo mercúrio,”² e concluiu que “é necessária uma ação internacional de longo prazo.”³

O CA do PNUMA decidiu, portanto, estabelecer um grupo de trabalho ad hoc de composição aberta específico para a questão do mercúrio (OEWG) formado por representantes governamentais e de outros setores para examinar e avaliar as opções relativas a medidas voluntárias aperfeiçoadas e instrumentos legais novos ou existentes visando a redução dos riscos do mercúrio. O CA do PNUMA concordou que os resultados deste grupo de trabalho de mercúrio serão apreciados em fevereiro de 2009 na 25ª reunião do CA do PNUMA “com o objetivo de tomar uma decisão sobre o relatório final.”⁴

O Mercúrio é um Importante Poluente Global

IPEN entende que o mercúrio é um significativo poluente global. O mercúrio pode viajar longas distâncias pelas correntes aéreas e aquáticas, e nos corpos de espécies migratórias. Ele pode causar danos à saúde humana e ao meio ambiente em locais muito distantes daqueles onde foi originalmente liberado.

Uma vez que o mercúrio entra nos ecossistemas aquáticos, os microorganismos o transformam em uma forma altamente tóxica de mercúrio chamada *metilmercúrio*, que se acumula e se biomagnifica em peixes e moluscos, e naqueles que os consomem. Os níveis de metilmercúrio em algumas espécies de peixes podem chegar a milhões de vezes acima dos níveis presentes nas águas do seu entorno.⁵

Mesmo baixas doses de exposição ao mercúrio, e especialmente de metilmercúrio, podem prejudicar seriamente a saúde humana e o meio ambiente. O metilmercúrio se bioacumula, passa através da placenta, e aparece no leite materno. Causa distúrbios às funções cerebrais da criança em desenvolvimento, e cria déficits de habilidade de linguagem, memória, atenção, habilidades motoras e

¹ Veja Procedimentos do Conselho Administrativo/Fórum Global dos Ministros de Meio Ambiente (Procedimentos CA) em sua 24ª sessão, *Decisão 24/3: Gerenciamento de Substâncias Químicas*, <http://www.unep.org/gc/gc24/>

² Decisão 24/3, parágrafo 16

³ Decisão 24/3, parágrafo 17

⁴ Decisão 24/3, parágrafo 34

⁵ Health Canada: http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/contaminants/mercur/q47-q56_e.html

Ação Global do Mercúrio: A Visão da rede IPEN

visuais. Quando a exposição ao mercúrio se combina com má nutrição, o risco cresce de forma considerável.

O metilmercúrio está atualmente presente em peixes e frutos do mar de todo o mundo, com níveis que causam danos significativos. Muitos governos recomendam que mulheres grávidas e crianças evitem totalmente comer espécies de peixes, e restrinjam a quantidade total de frutos do mar que consomem. Entretanto, muitas das centenas de milhões de mulheres e crianças que dependem de peixes como fonte de proteína não podem exercer esta opção.

Além das perdas humanas diretas, a exposição ao mercúrio diminui a produtividade total do país e adiciona um ônus crescente aos custos nacionais de assistência de saúde. A exposição ao mercúrio também degrada os ecossistemas.

O ônus total do mercúrio global antropogênico sobre o meio ambiente aumenta rapidamente a cada ano. Uma vez que o mercúrio é transportado a longas distâncias, nenhum governo e nenhuma região, agindo isoladamente, poderão proteger integralmente sua própria população e o meio ambiente dos danos causados pela poluição do mercúrio. Para proteger a saúde humana e o meio ambiente global, deve ser estabelecido um regime global e efetivo de controle do mercúrio. Isto será mais bem alcançado pela adoção de um instrumento legalmente obrigatório, pois instrumento desse tipo exigiria que todos os países trabalhassem juntos para encontrar uma solução, e isto poderia prover os recursos financeiros e técnicos significativos que os países em desenvolvimento precisarão para cumprirem a sua parte.

Instrumento Global de Mercúrio

A rede IPEN vê a necessidade urgente de ações que visem o rápido estabelecimento de um regime de controle global e legalmente obrigatório com as seguintes características:

- Um amplo escopo que abranja todas as atividades humanas que emitem mercúrio ao meio ambiente, e que trate de todo o ciclo de vida do mercúrio (reconhecendo que diferentes tipos de medidas com diferentes cronogramas de implementação podem ser requeridos para diferentes categorias de fonte);
- A obrigação dos países desenvolvidos de fornecerem adequados recursos financeiros novos e adicionais, suficientes para permitir que os países em desenvolvimento e países com economias em transição controlem efetivamente as fontes de mercúrio em seus países, sem prejudicar o alcance de suas metas de redução de pobreza e de eliminação de pobreza;
- Mecanismos consistentes, justos e equilibrados para apoiar a implementação transparente e efetiva, e o cumprimento do regime de controle;
- Cláusulas que permitam que o regime de controle seja expandido em uma data futura para abranger outros poluentes similares de preocupação global, tais como o chumbo e o cádmio;

Ação Global do Mercúrio: A Visão da rede IPEN

- Reconhecimento do papel e da importância das partes envolvidas de interesse público, saúde e meio ambiente;
- Cláusulas sobre informações públicas, conscientização e educação, especialmente as mulheres, crianças, povos indígenas, comunidades pesqueiras tradicionais, e os grupos menos informados;
- Apoio para monitoramento ambiental e de comunidades; e
- Cláusulas que incorporem o Princípio da Precaução, a obrigação do Poluidor-Pagador, e outros Princípios do Rio relevantes.

Medidas Globais Voluntárias e Legalmente Obrigatórias

Esforços voluntários para reduzir a poluição global do mercúrio podem ser úteis. Podem também ser flexíveis; começar rapidamente, e podem ser planejados para as necessidades específicas das partes interessadas. As iniciativas substanciais voluntárias sobre mercúrio podem trazer benefícios reais se forem colocadas em prática rapidamente enquanto o processo um tanto mais lento de estabelecimento de um regime global de controle legalmente obrigatório do mercúrio prossegue.

Esforços voluntários têm o potencial de reduzir as emissões de algumas fontes, e oferecem uma base de experiência que pode fornecer informações para o desenvolvimento e a implementação de um regime legal mais ambicioso. Entretanto, esforços voluntários isoladamente serão insuficientes. Os esforços voluntários, até esse momento, não contribuíram para a estabilização das emissões globais de mercúrio, e certamente não podem reduzir satisfatoriamente a poluição global de mercúrio a um grau suficiente para reverter os sérios danos à saúde e ao meio ambiente que estão ocorrendo nesse momento.

Os acordos ambientais intergovernamentais voluntários são feitos geralmente entre Ministros de Meio Ambiente, e eles não indicam nem requerem, frequentemente, um alto grau de autoridade política ou comprometimento. Ao darem apoio aos acordos voluntários, os países doadores se vêem comumente limitados ao fornecimento de recursos que já existem nos seus orçamentos de ministérios de meio ambiente. Por outro lado, quando é combinado um instrumento global legalmente obrigatório, este deve ser ratificado no mais alto nível do governo. Recebe, portanto, uma consideração muito mais séria, e quando é ratificado, representa um compromisso nacional de alto nível que pode comandar a autoridade real.

Se o instrumento ratificado incluir um mecanismo financeiro, então os países doadores, quando o ratificam, decidem geralmente comprometer recursos de seu tesouro nacional em apoio ao mecanismo financeiro do instrumento. Por exemplo, o PNUMA tem operado um Programa voluntário de Parceria do Mercúrio desde 2005. Embora não estejam disponíveis amplas estatísticas, é provável que o valor total fornecido pelos governos doadores em suporte às Parcerias do Mercúrio administradas pelo PNUMA não tenha sido superior a \$1 milhão de dólares norte-americanos. Em contraste, no mesmo período, o mecanismo financeiro da Convenção de Estocolmo sobre POPs tem fornecido cerca de \$200 milhões de dólares norte-americanos para esforços de redução e eliminação de POPs.

Grupo de Trabalho Ad Hoc de Composição Aberta sobre Mercúrio (OEWG)

A tarefa que o CA do PNUMA deu ao OEWG é a de “*examinar e avaliar as opções de medidas voluntárias aperfeiçoadas e de instrumentos legais internacionais novos ou já existentes.*”⁶ O grupo de trabalho está encarregado de produzir um relatório final “*apresentando opções e recomendações de consenso ao Conselho [Administrativo do PNUMA] / Fórum [Global de Ministros de Meio Ambiente] em sua 25ª sessão regular*”⁷ que acontecerá em Nairobi, de 19 a 20 de fevereiro de 2009.

O OEWG deverá envidar todos os esforços para desenvolver as recomendações de consenso. Se isso não puder ser alcançado, o grupo de trabalho deverá se empenhar para estreitar o leque de opções que estiverem sob consideração principal. Ele deverá evitar um relatório final para a 25ª reunião do CA do PNUMA que contenha uma longa lista de opções possíveis, nenhuma que tenha sido explorada em detalhes e plenamente desenvolvida; e nenhuma que tenha obtido um amplo apoio internacional. Ao contrário, o OEWG deverá se esforçar para identificar uma ou duas opções que tenham o maior potencial de receberem amplo apoio tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento; e deve então elaborar essas opções com detalhamento suficiente para permitir que a 25ª reunião do CA do PNUMA tome uma decisão bem informada.

De forma a ajudar os membros do OEWG na sua consideração das opções, um documento intitulado: *Estudo das opções para o controle global do mercúrio* foi preparado pelo PNUMA como um documento de trabalho para a primeira reunião do OEWG. Ao examinar as opções possíveis para estabelecer um regime de controle global legalmente obrigatório, o documento descreve *cinco* opções que podem ser verificadas segundo instrumentos legais internacionais existentes; *duas* opções para emenda a instrumentos legais existentes; e *duas* opções para estabelecimento de novos instrumentos legais – um total de *nove* opções possíveis.

Cada uma dessas opções tem méritos e cada uma apresenta algumas dificuldades. Estamos muito esperançosos de que a primeira reunião do OEWG será produtiva em seu exame e avaliação dessas opções; esperamos que o grupo consiga estreitar o campo de opções possíveis e identificar no máximo duas opções que se tornarão o foco principal para refinamento e futura consideração pelo grupo de trabalho. Em nosso ponto de vista, várias opções podem ser trabalhadas. Entretanto, se uma longa lista de opções para um instrumento global legalmente obrigatório permanecer aberta para consideração primária após a primeira reunião do OEWG, então a tarefa urgente de refinamento das opções principais e desenvolvimento de estratégias para superar suas dificuldades será adiada demais. Se isto acontecer, provavelmente o relatório final para a 25ª reunião do CA do PNUMA será deficiente em fornecer detalhes suficientes para permitir uma atitude decisiva.

O Papel das ONGs no OEWG

A decisão do CA do PNUMA de estabelecer um grupo de trabalho ad hoc de composição aberta, específico para o mercúrio, descreve-o como um “*grupo de trabalho formado por governos,*

⁶ Decisão 24/3, parágrafo 28

⁷ Decisão 24/3, parágrafo 32 (b)

Ação Global do Mercúrio: A Visão da rede IPEN

organizações regionais de integração econômica e representantes de partes interessadas”⁸ Como os representantes das partes interessadas são identificados pela decisão do CA do PNUMA como um componente integral do grupo de trabalho, eles devem ser membros titulares. As regras de procedimentos para o grupo de trabalho dão aos representantes de partes interessadas os mesmos direitos e privilégios que são concedidos aos outros membros, inclusive, em particular, o direito de falar nas sessões plenárias; o direito de participar em grupos de contato, subgrupos específicos e grupos intersessionais que possam ser estabelecidos; o direito de introduzir e comentar propostas; e o direito de fornecer declarações e apresentar formalmente documentos na sala de reunião.

Décimo Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente

Os resultados da primeira reunião do OEWG serão apresentados na forma de um relatório de progresso para a décima sessão especial do Fórum Global de Ministros de Meio Ambiente (GMEF)⁹ que acontecerá em Munique, de 20 a 22 de fevereiro de 2008. O GMEF poderá considerar este relatório de progresso e enviar ao OEWG orientações adicionais.¹⁰ Será muito útil que o GMEF providencie um prazo em sua agenda para considerar o relatório de progresso, e será especialmente importante que o GMEF estabeleça um grupo de contato para preparar melhor a discussão da plenária. Se o grupo de contato fizer bem o seu trabalho, será possível que o GMEF instrua o OEWG para que focalize sua atenção na elaboração de uma opção ou de um número pequeno de opções identificadas para consideração na 25^{ta} reunião do CA do PNUMA.

Oficinas Preparatórias Nacionais e Regionais

A decisão do CA do PNUMA “*Convida os governos a considerarem oficinas preparatórias nacionais e regionais, envolvendo as partes interessadas relevantes.*” Encorajamos os governos a fazerem esse convite, e encorajamos os governos doadores a darem apoio para a realização de oficinas preparatórias regionais e/ou sub-regionais na África, Ásia e Pacífico, Europa Central e Oriental, e América Latina e Caribe. As oficinas regionais que foram realizadas entre a segunda e a terceira reunião da Comissão Preparatória do SAICM são um bom modelo a seguir. Deve ser dado apoio para permitir a participação de todos os governos de países em desenvolvimento que estiverem interessados, e também para permitir a participação de ONGs da área de saúde e meio ambiente da região.

Essas oficinas devem ser realizadas após a 10^a sessão do GMEF (que acontecerá em fevereiro de 2008) e antes da segunda reunião do OEWG (que deverá provavelmente acontecer no quarto trimestre de 2008). As agendas das oficinas devem incluir apresentações sobre os danos à saúde e ao meio ambiente causados pela poluição global do mercúrio. As oficinas devem examinar o relatório de progresso da primeira reunião do OEWG e qualquer outra orientação relativa enviada pela 10^a reunião do GMEF. As oficinas devem considerar as opções para uma ação global sobre o mercúrio que estiverem na mesa de discussão, e devem identificar os assuntos e as preocupações que a segunda reunião do OEWG poderia tratar.

⁸ Decisão 24/3, parágrafo 28

⁹ Decisão 24/3, parágrafo 32 (b)

¹⁰ Decisão 24/3, parágrafo 33

25ª Reunião do Conselho Administrativo do PNUMA

Desejamos que uma decisão da 25ª sessão do CA do PNUMA apóie o estabelecimento de um regime de controle global legalmente obrigatório do mercúrio com as características descritas acima.

Observamos que quando uma ação global sobre o mercúrio foi debatida na 24ª reunião do CA do PNUMA, muitos governos se mostraram prontos naquela ocasião para concordar com a necessidade de um regime de controle global para o mercúrio. Vários outros, entretanto, indicaram que precisavam de mais informações. E mesmo governos que indicaram uma disposição para apoiar algum tipo de regime de controle global legalmente obrigatório não estavam ainda prontos para tratar de detalhes das características desejadas desse regime ou da forma em que o regime seria estabelecido.

O ambicioso programa de trabalho intersessional programado para acontecer entre a 24ª e 25ª sessão do CA do PNUMA deverá ser suficiente para preparar um relatório que permita aos governos tomarem uma decisão detalhada em 2009. Idealmente, o relatório final do OEWG incluirá uma recomendação de consenso para o estabelecimento de um regime de controle global legalmente obrigatório. Se não for alcançado nenhum consenso, entretanto, o relatório final do OEWG apresentará todos os pontos de vista. A falta de consenso, entretanto, não deve impedir que o OEWG prepare em detalhes uma ou duas opções de uma abordagem legalmente obrigatória que possa ser apoiada por uma ampla maioria de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Conclusão e Resumo

O curso de ação mais efetivo para estabilizar satisfatoriamente e então reduzir a poluição global de mercúrio é estabelecer e implementar um regime global e efetivo de controle do mercúrio segundo um instrumento global legalmente obrigatório. Quanto mais tempo os governos do mundo levarem para tomarem uma decisão nesse sentido, maior será o dano e mais lento e custoso será a recuperação.

Uma decisão deve ser tomada em fevereiro de 2009 na reunião do CA do PNUMA para estabelecer o necessário instrumento global de mercúrio. Isto só acontecerá, entretanto, se o OEWG fizer bem o seu trabalho e fornecer ao CA do PNUMA uma proposta de consenso ou, se isso falhar, uma opção bem definida e amplamente apoiada. No mínimo, esta opção deve propor um procedimento e termos de referência para o desenvolvimento de um regime de controle global legalmente obrigatório, com um amplo escopo e mecanismo financeiro adequado.