

Governança global na gestão da economia verde

91

JOÃO RICARDO RODRIGUES VIÉGAS

INTRODUÇÃO

A celeridade das mudanças climáticas e seus efeitos irreversíveis sobre o meio ambiente apresentados em panoramas do aumento da temperatura média global nos estudos pelo IPCC em 2007 demandam a necessidade de se forjar novas estratégias para uma redução do prazo do pico de emissões de CO₂ e, posteriormente, a continuada redução dos gases de efeito estufa na atmosfera.

Assim, o objetivo do presente artigo é discutir a possibilidade de reforma do sistema de governança global ambiental, por meio da refuncionalização do seu principal órgão, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para se estabelecer estratégias de curto e longo prazo entre os diversos atores internacionais com o fito de garantir a celeridade da redução das emissões de forma continuada e minorar os efeitos das mudanças climáticas.

Para delimitar essa estratégia, serão levados em consideração: (i) a atualidade das críticas promovidas por Maria Ivanova; (ii) os novos conceitos apresentados por Parag Khanna sobre o contexto político internacional contemporâneo e os novos instrumentos para governa global; e (iii) os dados apresentados pelo IPCC sobre as mudanças climáticas em função da elevação temperatura média e dos diferentes cenários estabelecidos em relação ao prazo de atingimento do pico de emissões de CO₂.

I. GOVERNANÇA GLOBAL E MEIO AMBIENTE, PASSADO E PRESENTE

Governança Global apresenta-se como um dos temas de grande relevância na contemporaneidade. A significância desse tema está, historicamente, relacionado ao processo contínuo e, contemporaneamente, mais acentuado de aproximação entre os países, povos e indivíduos, bem como a percepção dos diferentes atores internacionais de que determinados problemas comuns a todos não poderiam ser solucionados sem uma gestão minimamente orquestrada.

1.1 Governança global

Em um mundo em que as relações entre os diversos atores ganha maior complexidade, a percepção de governança¹ apresentará diferentes segmentações. Inicialmente para definir o conceito abordado de governança global, tomar-se-à como referência a estrutura proposta por Marie-Claude Smouts².

A autora segmenta a governança entre três possíveis vieses: (i) “Governança Corporativa”, um critério de boa governabilidade formulado pelo Banco Mundial (Bird) no fim dos anos 80; (ii) “Governança Multinível”, que diz respeito ao estilo de tomada de decisão na União Europeia; e (iii) finalmente a “Governança sem Governo”, conceito cunhado por Rosenau e Czemi-
piel, que traz a ideia de que o mundo caminharia rumo a uma poliarquia, no sentido proposto por Robert Dahl, relacionando o caráter transnacional-estatal da política mundial e a ideia de globalização e democratização das esferas de participação internacional.

A convivência dessas diversas formas de governança, no contexto global contemporâneo, além de vir ao encontro das concepções de Khanna sobre as características do ambiente político internacional, é fundamental para perceber a existências de vários foros onde as medidas relacionadas à redução das mudanças climáticas devem ser tomadas levando em consideração as suas diferentes temporalidades em implantação.

1 O conceito de governança está pautado no entendimento de Dawisson em que se entende governança como um conjunto de atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, de poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

2 SMOUTS, Marie-Claude et alii. Dictionnaire des relations internationales. Paris: Dalloz, 2003, p. 237-240

1.2 Histórico da governança global

Sob uma perspectiva histórica, o processo de maior adensamento da governança global surgiu em função da reconstrução do cenário internacional fruto da desorganização das forças políticas e econômicas na Segunda Guerra Mundial.

Assim, em 1944, na Conferência de Bretton Woods, foram forjados e projetados os órgãos que seriam responsáveis pelo restabelecimento da ordem financeira e econômica e comercial na esfera global, em conformidade com o nova conjuntura que se apresentava.

Buscava-se uma gestão integrada para gerar uma nova estrutura financeira internacional capaz de substituir o falido padrão-ouro, de recompor as economias europeias, de gerar uma base de cooperação econômica internacional capaz de evitar as desastrosas políticas econômicas que contribuíram para a Grande Depressão e de se forjar um mecanismo favorável à abertura gradual dos mercados. Com isso, foram criados grandes foros para gestão conjunta desses temas: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Gatt. Essas três entidades tinham por objetivo estabilizar o sistema internacional e reduzir possíveis tensões.

Concomitantemente à montagem desse tripé, foram sendo estruturados os fundamentos para criação das Nações Unidas (ONU), um organismo internacional de caráter político, resultado de uma simbiose entre uma gestão centralizada de decisão com membros permanentes, com poder de veto e capacidade de impor as decisões desse foro aos demais Estados (Conselho de Segurança) e um processo de decisão democrática em um foro mais amplo com poder de recomendar medidas não impositivas (Assembleia Geral).

Dessa forma, no âmbito político, e em busca da defesa da paz, por meio da segurança coletiva, forjou-se outro foro de governança por meio de uma instituição pensada para ter um amplo lastro de permanência no ambiente internacional. Essas estruturas foram se consolidando, ampliando suas funções, e, com o tempo, foram se tornando grandes burocracias internacionais, onde as decisões tinham de passar pelas barreiras das negociações políticas e pela morosidade das etapas burocráticas, como exemplificada na baixa funcionalidade do Conselho de Segurança, principalmente em relação às Missões de paz, durante o período da Guerra Fria.

Em particular nesse ambiente bipolar da Guerra Fria, o espaço para outros temas, que não fossem relacionados à segurança internacional e aos temas econômicos, ficou bastante restrito.

Somente na década de 1970 a temática ambiental passa a ganhar alguma relevância, mas ainda muito restrita às discussões acadêmicas do que aos foros propriamente políticos. Todavia, uma primeira vitória da pressão da academia a um maior enfoque na área ambiental se deu com a criação de um programa específico para Meio Ambiente dentro da ONU. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA/ UNEP) foi considerado um passo importante para se pensar a governança global na esfera da proteção do meio ambiente.

Esse Programa, segundo Haas, foi idealizado para ser a organização âncora para temas relativos ao tratamento do meio ambiente global de modo a servir de consciência ecológica para o mundo. Esse proporcionaria controle e avaliação imparciais, bem como uma fonte de informações sobre o meio ambiente.

Foi, assim, estruturada uma entidade enxuta, flexível e ágil capaz de evoluir e se adaptar às circunstâncias em plena mutação. A forma de programa desempenharia melhor essa função do que uma agência especializada, a qual poderia ser objeto de ampla politização.

Com essa roupagem, seria possível reunir todas as experiências na área de proteção ao meio ambiente, surgidas nas diversas agências das Nações Unidas, bem como criar um meio de divulgação para apresentar experiências de sucesso a serem implantadas em outras localidades pelos demais atores internacionais.

Para financiar essa estrutura, haveria um fundo ambiental responsável pelo monitoramento, pesquisa e atividades de assistência técnica do novo programa, enquanto o orçamento normal da ONU garantiria os custos básicos de instância intergovernamental.

Como evidenciado no texto preliminar da 26ª Sessão do Fórum Global para o Meio Ambiente, em Nairóbi, a ONU possuía e até hoje possui um papel fundamental como facilitador da coordenação internacional no campo do meio ambiente. O PNUMA é um foro fundamental para que as medidas necessárias para reduzir ao máximo as mudanças climáticas sejam atingidas.

Cabe a ressalva, que em comparação aos órgãos de governança global, o PNUMA deve possuir estratégia de atuação diversa da empreendida pelas agências de governança global com o FMI, BIRD e a, contemporânea OMC... Atualmente, os principais foros de governança global focam na estabilidade e manutenção de seus respectivas áreas de atuação, por meio de medidas de adequação pontuais. Assim, Fundo Monetário Internacional, que focado para cooperação monetária global e a estabilidade financeira, frente a uma crise, busca apresentar soluções e conceder financiamentos, com a fina-

lidade de parar arestas e garantir que o sistema continue funcionando como ocorre atualmente.

O PNUMA, por seu turno, que tem entre seus principais objetivos manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento, alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações³, acaba indo pelo mesmo rumo. Apresenta medidas pontuais para tentar garantir que o sistema não quebre. Entretanto, sua atuação, frente aos prognósticos ambientais apresentados em 2007, demonstram os limites dos mecanismos atuais desse programa na manutenção das características atuais do meio ambiente.

Atendendo ao parâmetro clássico de solução, pensou-se em um novo acordo que substituiria o Protocolo de Quioto. Assim, na 13ª Conferência das Partes (COP-13), em Bali (2007), ficou acordado no texto base a assunção de compromissos mensuráveis, transparentes e verificáveis para a redução da emissão dos gases de efeito estufa. Esses fundamentos, apelidados de Mapa do Caminho, abririam o processo de negociação oficial das negociações do acordo Pós-Quioto a ser concluído em 2009.

Na, então, 15ª Conferência das Partes (COP-15), em Copenhague, então prevista para o fechamento de um acordo que substituísse Quioto, o qual deixaria de ter vigência em 2012, o impasse entre os países e a distribuição entre o ônus na divisão dos custos de mitigação e adaptação, o novo acordo global não foi selado.

Por fim, na mais recente 17ª Conferência das Partes (COP-17), ocorrida em 2011, em Durban, África do Sul, nenhum novo tratado global havia sido assinado e a mais expressiva medida sanatória tinha sido a dilação do prazo de vigência do então Protocolo de Quioto para o ano de 2017, o comprometimento de se forjar metas vinculantes a partir de 2020 para os países membros do novo acordo e a constatação da necessidade da ação multilateral em torno da existência de um *emission gaps*.

Frente à indecisão no fechamento de um acordo global e da preocupação com o aumento das mudanças climáticas e da necessidade de soluções imediatas e eficazes no combate às emissões dos gases do efeito estufa, é necessário pensar alternativas e definir objetivos palpáveis em função de prazo específico e do contexto para promoção de medidas eficazes.

3 <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=44>

1.3 Definição de um prazo

Frente à necessidade de formatar uma nova estratégia de governança global para o meio ambiente, é fundamental definir os prazos para a realização do novo plano. Dessa forma, devem levar-se em conta as previsões quanto aos impactos causados pelo aumento da temperatura global.

No que tange às mudanças climáticas e o meio ambiente, as previsões mais impactantes e de maior relevância partem dos resultados de pesquisas oriundas do painel de especialistas da ONU que promoveram estudos abrangentes publicados em 2007. Nesses, o IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças no Clima) afirmou que o “aquecimento do sistema climático é inequívoco e agora está evidente como resultado das observações de aumento das temperaturas médias atmosféricas e oceânicas, derretimento de neve e gelo generalizado, e aumento do nível médio do mar”.

Segundo o estudo, resta confirmado que a emissão anual de CO₂ aumentou de uma média de 6.4 GtC por ano nos anos 1990 para 7.2 GtC por ano de 2000 a 2005, e estima-se que haverá um aumento na temperatura de 3 a 6 graus nos próximos cem anos e que o nível do mar deverá subir cerca de 4 metros se não reduzirmos as emissões dos gases de efeito estufa⁴.

As principais consequências do aumento do efeito estufa são: temperaturas globais médias mais elevadas, resultando em uma ruptura dos sistemas naturais; mudanças nos regimes de chuva e nos níveis de precipitação em muitas regiões, com impactos na oferta de água e na produção de alimentos; aumento da incidência e da intensidade de eventos climáticos extremos, tais como ondas de calor e estresse térmico, tempestades, enchentes, incêndios e secas; aumento do nível do mar, com impactos nas áreas costeiras e em regiões de baixada; alterações de ecossistemas, como a decorrente do aumento de vetores transmissores de doenças e sua distribuição espacial⁵.

Em particular, quanto ao estabelecimento de um marco temporal para o que as medidas antrópicas causem alterações climáticas abruptas e irreversíveis, conforme dispõe o relatório de mudanças climáticas publicado em 2007⁶ deve-se tomar como base, por exemplo, o fato de que o aumento do

4 http://www.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar4/syr/ar4_syr.pdf

5 Quarto Relatório da Avaliação do Grupo de Trabalho II do IPCC. http://www.mct.gov.br/upd_blob/13404.pdf

6 http://www.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar4/syr/ar4_syr.pdf

risco de extinção de 20 a 30% das plantas e animais pesquisados caso a temperatura média do planeta exceder 1,5 a 2,5°C, tomando como referência as temperaturas médias entre as décadas de 1980 e 1990. Caso a temperatura média do planeta passe 3,5°C, é provável que passe a haver significativa extinção de espécies (entre 40 e 70% das espécies avaliadas) no planeta⁷.

Além desse dado, como no Resumo Técnico do IV informe de avaliação do IPCC, GT III, no cenário de melhor estimativa para que a temperatura global fique entre 2 e 2,4°C, o pico de emissões, obrigatoriamente, deve ficar entre os anos de 2000 e 2015, a partir de 2015, necessariamente as concentrações de CO₂ devem cair, chegando a uma redução de cerca de 85% a 60% das emissões do ano 2000, como apresentado pelo cenário 6, presente na tabela a seguir:

Tabela I. *Classificação de cenários de estabilização recentes de acordo com os diferentes objetivos de estabilização e parâmetros de medição da estabilização alternativos.*

Categoria	Forçamento radiativo adicional (C/m ²)	Concentração de CO ₂ (ppm)	Concentração de CO ₂ eq (ppm)	Aumento de la temperatura media mundial por encima de los valores preindustriales en equilibrio, usando las "mejores estimaciones" de sensibilidad climatica (°C)	Año pico de emisiones de CO ₂	Cambio en las emisiones mundiales de CO ₂ en el año 2050 (% de las emisiones de 2000)	Nº de escenarios evaluados
I	2.5-3.0	350-400	445-490	2.0-2.4	2000-2015	-85 a -50	6
II	3.0-3.5	400-440	490-535	2.4-2.8	2000-2020	-60 a -30	18
III	3.5-4.0	440-485	535-590	2.8-3.2	2010-2030	-30 a +5	21
IV	4.0-5.0	485-570	590-710	3.2-4.0	2020-2060	+10 a +60	118
V	5.0-6.0	570-660	710-855	4.0-4.9	2050-2080	+25 a +85	9
VI	6.0-7.5	660-790	855-1130	4.9-6.1	2060-2090	+90 a +140	5
Total							177

Fonte: Resumo técnico do IV Informe de avaliação do IPCC. Grupo de trabalho III.

7 Climate Change 2007: Synthesis Report, p.48. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf

Em função dos dados apresentados na tabela, entende-se que qualquer medida para tentar evitar ao máximo que mudanças climáticas irreversíveis ocorram, deve-se pautar um aumento máximo de temperatura média global de 2°C e o ano de 2015 como o ano para que ocorrerá o pico das emissões de CO₂. Para além dessa linha limite, a comunidade internacional estaria assumindo um risco alto demais para com a garantia do bem-estar dos indivíduos no planeta.

Em particular, cabe a ressalva de que o mais importante tratado já assinado sobre emissões de gases do efeito estufa, o Protocolo de Quioto, estabelece que os países integrantes do Anexo 1 têm a obrigação de reduzir suas emissões coletivas de seis gases de efeito estufa em pelo menos 5,2% das emissões tomando como base o ano de 1990, com a exceção de alguns membros a adotaram metas mais restritivas como o Japão (6%), a União Europeia (8%). O acordo entrou em vigência com a ratificação de 55 países e tinha como prazo limite o ano de 2012. Com a 17ª Conferência das Partes (COP-17), esse prazo foi estendido até 2017.

Na comparação entre os limites que devem ser assumidos e as medidas de caráter político assumidas até agora para garantir uma condição aceitável para um mínimo de impactos irreversíveis ao meio ambiente, identifica-se um *gap* que deve ser preenchido.

Dessa forma, é necessário que haja nova estratégia para mudanças de hábito em relação ao meio ambiente e que as medidas sejam eficazes e eficientes para que seja cumprido o prazo limite. Para isso, percebe-se a premissa de uma reforma na governança global ambiental de forma a construir uma coordenação que priorize a eficiência dos resultados sobre a burocracia sistêmica e a politização das esferas de decisão.

1.4 Contexto atual

Se o sistema politizado e das burocracias internacionais, no dizer de Parag Khanna, dificultam o alcance de resultados, como será possível gerar uma estratégia para garantir que o pico de emissões não ultrapasse o ano de 2015? Uma primeira avaliação deve se pautar na capacidade de atuação de atores internacionais, não tradicionais, que atuam no sistema internacional, em particular na temática de mudanças climáticas.

Assim, deve-se levar em consideração, inicialmente, que, com o avanço das tecnologias de comunicação e de informação que conectam indivíduos, povos e instituições é possível viabilizar consórcios inovadores

entre múltiplos agentes que antes não detinham significativo espaço no cenário internacional.

Segundo Parag (Khanna, 2011, p. 24), cabe, ainda, a ressalva de que o contexto internacional de governança vem passando por um processo de distensão. Já não há mais espaço para se pensar um mundo governado coerentemente só por Estados. Observa-se a crescente reestruturação da governança por meio da formação de ‘ilhas de governança’.

Surge um mundo onde o conceito de aldeia global não é mais predominante, como outrora fora na década de 1990. Apresenta-se mais coerente, sim, conceber um sistema estruturado em redes de aldeias.

A projeção de uma estrutura poliarquica é ainda mais visível se direcionarmos o foco para o processo de gestão ambiental. Há megacidades que tomam a frente no processo de gestão ambiental, como visto, por exemplo, na política municipal de mudanças climáticas para São Paulo, e clamam por mais voz nos temas globais, como identificado no pioneirismo de solicitações decorrentes da Conferência das Grandes Cidades (C40).

Registre-se que no caso da C40, seus membros enfatizam que as metrópoles são responsáveis por 70% da emissão de gases de efeito estufa. Portanto, esses novos atores solicitam metas locais e regionais, e o C40 demanda por reconhecimento para serem percebidos como representantes legítimos das megacidades nas negociações sobre um acordo global em mudanças climáticas.

A estrutura poliárquica pode viabilizar uma gestão concomitante entre governança corporativa, multinível e com o modelo de governança sem governo em que atores internacionais como SuperONGs, empresas, sociedade civil e celebridades agem conjuntamente em soluções locais para atender a um objetivo maior, a proteção do meio ambiente.

Uma gestão global orquestrada na esfera ambiental para atender os curtos prazos para redução das emissões de gases do efeito estufa demandará a atuação de novos atores que possam gerar resultados para que o pico de emissões continue sendo 2015 e que as emissões totais mantenham-se continuamente negativas após 2015.

2. ESTRATÉGIA DE NOVA GOVERNANÇA GLOBAL

A fim de conseguir atingir o pico de emissões em 2015, garantir que a temperatura média do planeta não ultrapasse os 2°C e levando em consideração as dificuldades de se fechar um novo protocolo e o contexto interna-

cional poliárquico, crê-se que uma possível estratégia seria o combate das emissões, a curto prazo, por meio dos atores não tradicionais e, a longo prazo, o somatório dessa medida com outras por meio das instâncias clássicas e pelos atores tradicionais, fechando acordos amplos.

Tomando como referências o prazo de início de vigência de um novo acordo global para o ano limite de 2020, como evidenciado pelos resultados da COP-17, em Durban, percebe-se um *gap* entre o prazo estipulado para o pico de emissões em 2015 e os efeitos vinculantes de um acordo global. Para garantir tentar conter que as emissões e garantir o pico em 2015, é necessário investir em atores não-tradicionais na política de contrapeso das emissões não contidas pela morosidade da burocracia internacional.

Ao chegar o ano de 2020, entende-se que haverá um somatório de forças tanto dos atores não-tradicionais como dos tradicionais para as reduções e, assim, o atingimento da meta de redução das emissões aos níveis estipulados no cenário 6, para 2050, disposta na tabela de classificação de cenários de estabilização.

Para atingir esse objetivo, é necessário que a governança global ambiental, nos moldes atuais, seja revisada para comportar novos sistemas de coordenação e cobrança, levando em consideração essas temporalidades diversas e integradas.

3. PNUMA E REFORMA DA GOVERNANÇA GLOBAL

Sob a relevância que vem ganhando a temática ambiental no cenário internacional e a necessidade de ações eficientes para atingir um pico de emissões de CO₂ em um prazo tão exíguo, caberia identificar as funções contemporâneas do principal foro voltado para a governança global do meio ambiente, o PNUMA, e como esse foro deveria adequar seu papel em uma reforma na governança global ambiental, a fim de conseguir gerar uma estratégia de curto prazo para reduzir as emissões e de longo prazo para garantir a queda continuada.

No curto prazo, para viabilizar a redução das emissões, é necessário desviar os esquemas burocráticos. No longo prazo, os sucessos na redução das emissões devem ser complementados e garantidos por meio de medidas amplas por tratados que virão a garantir e aprofundar por meio de sistemas burocráticos as reduções de CO₂, após 2015 até 2050.

Quando fundado, o PNUMA tinha a função de definir os problemas, apresentar as novas ideias e programas para políticas, gerenciar crises e esta-

belecer prioridades de atividades a serem desenvolvidas em conjunto. Segundo Ivanova (2008), o mandato do PNUMA permaneceu focado basicamente no estabelecimento de agenda, gestão de processos políticos, supervisão, avaliação e desenvolvimento de capacidades. Sobre esse rol cabem as seguintes análises:

3.1 Agenda e processos políticos

No que tange à criação de agenda e processos políticos, o PNUMA conseguiu fechar diversos acordos na área ambiental, em particular temas relativos à camada de ozônio, biodiversidade, desertificação, poluentes orgânicos, etc. O PNUMA, ainda, criou as bases para o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas e Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Atualmente, existem mais de 500 tratados internacionais e outros acordos relacionados ao meio ambiente, dos quais 323 são regionais e 302 datam do período entre 1972 e o início 2000⁸.

Existem acordos em diversas esferas tanto em nível global (Protocolo de Quioto) e regional (acordos no âmbito da União Europeia), bem como decisões governamentais de auto restrição.

O problema, nessa esfera, refere-se à gestão do crescente número de tratados e organizações responsáveis por sua administração, coordenação de esforços coincidentes. Diversos autores criticam o PNUMA pela incapacidade de não conseguir se tornar o fórum central de debates e deliberações no campo de meio ambiente, tal como a Organização Mundial do Comércio (OMC). O temerário, nesse caso, é o custo de uma maior institucionalização/centralização aos moldes da OMC.

Com uma estrutura mais complexa e focada em mecanismos voltados à cobrança de atores clássicos, Estados, pode-se gerar um custo ainda maior na eficiência e, conseqüentemente, aumento da politização. Seria, assim, criada uma estrutura ainda mais lenta no campo de decisão para atingir as demandas por mudanças a favor de uma economia verde.

Toma-se, como exemplo, o fato de que a Rodada do Desenvolvimento, Rodada Doha, criada em novembro de 2001 com previsão de término em 2006, que busca um amplo acordo na área comercial no âmbito da OMC,

8 Twenty-sixth session of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum Nairobi, 21–24 February, 2011. <http://www.unemg.org/Portals/27/Documents/Cooperation/IntEnvGov/GC-INF-23.pdf>

não conseguiu ser fechada até a atualidade em decorrência da ampla politização e da necessidade de consenso.

Para lidar com mais esse desafio, a institucionalização aos moldes do que é visto atualmente na área de comércio não pode ser considerado como a perspectiva mais interessante. Segundo Khanna (2011, p. 17), questões como o clima possuem natureza sistêmica e impacto mundial. Entretanto, uma instituição sozinha não é capaz de encontrar um remédio único para a solução de todos os problemas. Ao fazê-lo, acaba somente por gerar novas burocracias internacionais.

Assim, para o PNUMA tentar se adaptar à nova realidade internacional e ser eficiente, deve evitar tornar-se burocrático. Deve, a curto prazo, buscar maior ênfase de atuação em atores não-tradicionais e, a longo prazo, focar na continuidade das Conferências das Partes para garantir *binding agreements* (acordos vinculantes) e o aprofundamento tradicional dos acordos atualmente firmados.

Ressalta-se que a manutenção de diretrizes mais amplas e coordenação de agendas com outros atores, para além dos Estados, pode ser concebida como uma alternativa interessante a ser aprofundada, de forma imediata. Com isso, o processo de promoção de boas práticas poderia ser desenvolvida maior celeridade, por meio de mecanismos alternativos à temporalidade da diplomacia tradicional, colaborando para que o coeficiente de redução das emissões contribua como força para reduzir a média global de emissões a curto prazo.

Vale destacar que novos atores internacionais apresentam, por vezes, resultados, a curto prazo, mais expressivos que alguns atores tradicionais. Entende-se, assim, mais cabível uma gestão cooperativa do PNUMA, valorizando a paradiplomacia e a megadiplomacia⁹ (Khanna, 2011, p.32), bem como a importância dos novos atores internacionais como: megacidades, ONGs, grandes empresas privadas, indivíduos, celebridades, etc, no processo de mudança climática.

Esses, por vezes, podem ser mais dinâmicos na implantação de medidas, remediar impactos ao meio ambiente com presteza e celeridade,

9 Megadiplomacia é uma coalização entre ministros, empresas, Igreja, fundações, universidades, ativistas e outros indivíduos obstinados e empreendedores, que cooperam entre si para alcançar objetivos específicos. A megadiplomacia é o triunfo da ação minilateral sobre a estagnação multilateral. A megadiplomacia apresenta microsoluções para o os macroproblemas. Busca-se a diplomacia da ação, a diplomacia de resultados

devido, ou as suas dimensões burocráticas mais reduzidas, ou a sua independência funcional.

Esses atores irão focar na gestão de soluções locais por meio de ações cooperativas entre os diversos atores tradicionais e não tradicionais, desviando da burocracia internacional e reduzindo as emissões. Exemplo disso foi a iniciativa de energia solar “Iluminar um Bilhão de Vidas”, no Nobel Rajendra Pachauri que só conseguiu ser viabilizado quando a estrela de Bollywood Priyanka Chopa resolveu colaborar e conseguiu levantar milhões de dólares para a iniciativa.

SuperONGs atuam diretamente buscando soluções para problemas ambientais, como a Oxfam que usa seu orçamento para publicar relatórios sobre como a OMC deve administrar fundos de combate aos efeitos das mudanças climáticas para subsidiar tecnologia limpa em países pobres. Ressalta-se, ainda, a grande relevância dessas medidas e sua eficiência, já que essas ONGs prestam contas aos seus mantenedores e sofrem concorrência de outras ONGs pelos investimentos.

No âmbito das empresas privadas, a introdução de diretrizes voltadas à economia verde por empresas de financiamento de crédito é outro exemplo interessante de promoção eficiente de mudanças climáticas. Um dos bancos mais representativos no Brasil é o Banco Bradesco, atualmente um dos maiores bancos da América Latina, contando com 3.684 agências, o banco mais sólido do Brasil e o 8º mais forte do mundo (bloomberg news) e com uma carteira de crédito de R\$ 319,8 bilhões em junho de 2011.

Em 2010, a organização aderiu ao PRI (Principles for Responsible Investments) e também passou a integrar o Índice Carbono Eficiente. Além disso, assumiu compromissos em prol da sustentabilidade e das mudanças climáticas, com particular ênfase nos Princípios do Equador.¹⁰ Assim, a empresa, em regra, se compromete a não financiar empreendimentos que não atendam aos requisitos de uma gestão ambiental sustentável.

Além dessa atuação na cadeia de concessão de empréstimos, há, ainda, práticas internas capitaneadas pelas empresas voltadas à promoção de consciência ecológica e compromissos com a compra de produtos com selo verde,

10 Princípios do Equador: Representam critérios mínimos que asseguram uma base e estrutura comum para que os projetos financiados sejam desenvolvidos de forma social e ambientalmente responsável na concessão de crédito na categoria Project Finance. Os Princípios do Equador fornecem um padrão mínimo para uma tomada de decisão que incorpore riscos socioambientais e são adotados por instituições financeiras de forma voluntária, aplicados em projetos cujo custo seja igual ou superior a US\$ 10 milhões.

forçando com que os fornecedores de produtos e serviços a grandes corporações também adotem postura ambiental. Tome-se, como exemplo, que o Bradesco possui programa de capacitação interna para formação de consciência ambiental com meta de atingir a 85 mil pessoas. Esse programa tem como foco a articulação de medidas para a redução dos gases de efeito estufa¹¹.

Todavia, cabe lembrar que mecanismos como o monitoramento de empréstimos e projetos verdes das empresas não devem deixar de ser monitorados, já que não há controle externo sobre esses atores.

3.2 Supervisão e análise

Quanto à supervisão e a análise, o PNUMA não realiza nenhuma supervisão direta. Ele propriamente coleta e analisa os dados obtidos pelas outras agências da ONU e outras organizações para fazer avaliações ambientais mais amplas.

Sua principal publicação, *Global Environmental Outlook* (GEO) é focada na identificação de importantes questões ambientais, no debate do tema de forma mais ampla e no aumento do nível de conscientização dos elaboradores de políticas públicas. Uma das limitações desse mecanismo, segundo Ivanova, está relacionado à falta de dados comparativos entre os países, já que não consta desempenho comparativo dos países no mundo ao lidar com os desafios ambientais.

Além desse problema apontado por Ivanova, há, ainda, a dificuldade de garantir o compromisso dos atores não-tradicionais com os princípios de busca de uma economia sustentável, como por exemplo, garantir que uma empresa ou um banco está garantindo a aplicação dos Princípios do Equador em suas práticas cotidianas.

Para lidar com esse desafio, uma possível solução, viria por meio do “uso estratégico da vergonha” (Khanna, 2011, p. 36). Levantar noção da responsabilidade por meio da transparência: “envergonhar o imprudente, atribuir responsabilidade e nos fazer sentir bem-informados e investidos de poder e autoridade”.

O PNUMA, pela grande credibilidade internacional e devido à ampla abrangência de suas publicações poderia afrontar tanto Estados ao compilar dados comparativos, bem como gerar missões de investigação direcionadas a

11 Financiamentos Privados e Mudança do Clima – Análise das Estratégias e Práticas de Bancos Privados no Brasil na Gestão da Mudança do Clima, p. 20 a 26.

países, empresas, ONGs e programas objeto de denúncia para garantir que haja o atendimento dos compromissos assumidos na área ambiental.

O PNUMA, tomando como referência a prática comum produzida pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, poderia enfatizar sistemas de mandatos temáticos ou mandatos por países, além de possuir relatores especiais que realizariam missões de investigação em países e outros atores internacionais para apurar supostas violações ao meio ambiente, denunciadas pela sociedade civil. Promover-se-ia, assim, um novo foco na credibilidade, transparência e peso moral.

Para os novos e fundamentais atores da mudança climática a curto prazo, como as empresas e megacidades, que adotam o princípio do *self-restriction*, na implementação de metas ambientais, o PNUMA teria como função ser um permanente fiscalizador do atendimento dessas metas, promovendo estudos e divulgando os verdadeiros *green actor* e discriminando os falsos. Sob o peso moral de denúncias por órgão isento, indivíduos e comunidades poderá se cobrar o cumprimento de medidas, bem como as próprias empresas, governos estaduais se sentiriam obrigados a cumprir o acordado.

3.3 Desenvolvimento de capacidades

No que tange ao desenvolvimento de capacidades, talvez esse seja uma das funções com menos expressivos resultados dentro do PNUMA. A criação de capacidade nacional é uma prerrogativa do PNUMA constante na Resolução 2997/1972, na Declaração de Nairobi (1997); e enfatizada na resolução 53/242.

Todavia, o PNUMA atualmente é visto mais com uma organização de conhecimento e menos de implementação. Por vezes, possui uma atuação tímida, como bem ressalta Ivanova, em relação a outras instituições com mais recursos como o PNUD ou Banco Mundial. Com isso, não consegue ser uma agência operacional plena nessa área.

Para lidar com mais esse desafio, reflete-se sobre a possibilidade de maior especialização e cooperação com as instituições capazes de efetivamente operacionalizar as medidas colocadas em pauta pelo PNUMA. Assim, enquanto outras organizações operacionalizariam o desenvolvimento de capacidades, o PNUMA buscaria um fortalecimento maior tanto da transparência, homogeneização do conhecimento como na construção de novos meios de convencer os diversos setores sociais da necessidade de adoção de uma economia verde.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Rol de sugestões:

- Adoção de estratégia de curto e longo prazo para os diversos atores que tratam do ambiente;
- Ênfase na transparência e publicidade dos dados ambientais de forma comparativa entre Estados e na promoção de missões de investigação aos moldes do Conselho de Direitos Humanos;
- Transparência e publicidade por meio de supervisão do PNUMA sobre o cumprimento dos novos atores aos compromissos ambientais assumidos;
- Gestão integrada com outros organismos com maior capacitação, o que reduz o custo de medidas dobradas e concorrências entre estruturas;
- Estímulo a novos mecanismos como a paradiplomacia e megadiplomacia para dar mais dinâmica ao alcance das metas ambientais;
- Ênfase na atuação de novos atores como Megacidades e grandes empresas privadas na adoção e manutenção de políticas ambientalmente corretas, tanto suas sedes como em suas filiais;
- Apoio aos novos atores internacionais como ONGs, grupos da sociedade civil, bem como como manutenção e ênfase na Conferências das Partes como *binding agreements*.

João Ricardo Rodrigues Viégas é Expert do Grupo de Apoio Especializado na área de Meio Ambiente (GATE Ambiental), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e, desde 2011, é professor do IUPERJ, no curso de Relações Internacionais, responsável pelas cadeiras de Política Externa Brasileira e Organizações Internacionais. É formado em Direito pela PUC-Rio e História pela UFF com Mestrado em História das Relações Internacionais pela UERJ.

REFERÊNCIAS

- KHANNA, Parag. *Como governar o Mundo*. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.
- CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO, SP, Brasil; Exposição de motivos: política municipal de mudanças climáticas para São Paulo. Barueri, SP: Minha Editora, 2009. (Coleção ambientes verdes e saudáveis ; v. 3)
- Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change (vários autores). Quarto Relatório da Avaliação do Grupo de Trabalho II do IPCC http://www.mct.gov.br/upd_blob/13404.pdf
- LESSA, J. V. da S. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não Centrais*. Tese, Instituto Rio Branco, XLIV Curso de Altos Estudos, Brasília, 2002.
- PLATIAU, Ana F.B.; VARELLA, Marcelo D.; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Rev. Bras. Polít. Int.* 47 (2): 100-130, 2004.
- LOPES, Dawisson B. Organizações internacionais globais: poliarquias, oligarquias competitivas ou hegemônias inclusivas? XXXV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 24 a 28 de outubro de 2011. Acessado em 25/03/2012 em http://www.anpocs.org.br/portal/35_encontro_gt/GT28/Dawisson.pdf.
- SMOUTS, Marie-Claude et alii. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris: Dalloz, 2003.
- IVANOVA, Maria. O PNUMA e a Governança Ambiental Global. *Cadernos Adenauer IX (2008)*, nº 3, Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2009.

SÍTIOS VISITADOS

- <http://www.c40saopaulosummit.com>
- <http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=44>
- <http://www.oc.org.br/index.php?page=Conteudo&id=100#historico>
- <http://unic.un.org/imucms/rio-de-janeiro/64/408/a-promocao-e-a-protecao-dos-direitos-humanos-o-papel-dos-procedimentos-especiais-do-conselho-de.aspx>