KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 159



# O PNUMA e a Governança Ambiental Global

MARIA IVANOVA

## 1. INTRODUÇÃO

Com a rápida ascensão das mudanças climáticas para o topo das agendas políticas ao redor do mundo e com a perspectiva de um ingresso significativo de novos recursos financeiros para lutar contra os gases de efeito estufa na atmosfera, os analistas e estrategistas políticos voltaram sua atenção para a questão da governança global. Quando nenhum país por si só – independentemente de seu poderio militar ou econômico – pode resolver os problemas que se apresentam devido a sua natureza ineludivelmente global, instituições internacionais eficazes se tornam indispensáveis. O combate às mudanças climáticas, a proteção da diversidade biológica, a restauração da vitalidade das áreas pesqueiras nos mares e a prevenção da disseminação de poluentes orgânicos permanentes requerem uma ação coletiva. Se não pudermos criar um sistema de governança ambiental global que funcione nossa gestão do meio ambiente continuará a ser ineficaz e injusta, e terá poucas chances de encontrar o caminho para a sustentabilidade.

Há um consenso crescente de que o *status-quo* já não é mais uma opção.[1] A fragmentação da arquitetura ambiental entre as numerosas agências da ONU, as instituições financeiras internacionais e a Organização Mundial do

1. Ver no site Reform theUN.org para declarações governamentais a respeito, incluindo as dos Estados Unidos, União Europeia, China, e Indonésia.

Comércio, aos quais podemos acrescentar os secretariados independentes e os órgãos governamentais dos tratados ambientais internacionais, se tornou opressiva tanto para os países em desenvolvimento quanto para os desenvolvidos. Na prática, devido à falta de clareza e de coerência no sistema de governança, o resultado tem sido uma série de superposições e lacunas jurisdicionais, e a incapacidade de fazer face a problemas ambientais generalizados.

As iniciativas de reforma que dizem respeito à governança ambiental têm sido centradas essencialmente sobre "a organização âncora" para o meio ambiente global – o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (IVANOVA, 2005, 2008). Algumas modestas alterações foram sugeridas, tais como promover o PNUMA ao nível de Organização Ambiental da ONU (UNEO). Outras sugestões propuseram uma agenda de reformas mais ampla, como as propostas para formação de uma organização Mundial do Meio Ambiente, uma WEO (da sigla em inglês para *World Environment Organization*); uma organização global, ou seja uma GEO (da sigla em inglês para *Global Environmental Organization*) e; um Mecanismo Global, ou GEM (do inglês para *Global Environmental Mechanism*).[2] Em última análise, contudo, a reforma institucional deve ser baseada no entendimento de nossa história pregressa, do que funcionou e do que não funcionou, e por que.

Com este propósito, inicio minha análise pelo questionamento de diversos mitos duradouros a respeito da criação do PNUMA, que afirmam que o PNUMA foi propositalmente planejado para ser fraco. As implicações de tais mitos têm sido um certo ceticismo quanto à reversibilidade de escolhas institucionais feitas em 1972 e, por consequente, quanto à probabilidade de se criar uma organização internacional funcional para o meio ambiente global. Se o PNUMA foi projetado para ser uma organização fraca, cabe o argumento tradicional; nenhuma reforma poderá melhorá-lo estando os interesses dos Estados em jogo. O segundo passo analítico nos conduz a uma visão ampla dos pontos em que o PNUMA foi bem sucedido e naqueles nos quais falhou para poder identificar pontos de alavancagem para melhorar a efetividade, eficácia e equidade. Eu avalio o desempenho do PNUMA como organização âncora, ou principal, para o meio ambiente global através de três dimensões

2. Para propostas para uma Organização Ambiental Mundial (WEO), veja Biermann 2000, 2001, 2002a, 2002b; Biermann e Bauer 2005, 2004; Charnovitz 2002. Para uma Organização Ambiental Global (GEO) veja Esty 1994, 2000; Runge 2001; Ruggiero 1998. Para um Mecanismo Ambiental Global (GEM) veja Esty e Ivanova 2002.

funcionais – supervisão e avaliação, estabelecimento de prioridades e processos de política, e desenvolvimento de capacidade. O artigo termina com uma discussão a respeito da reforma da governança ambiental global em que se busca angariar lições que sirvam aos arquitetos do sistema de governança ambiental para o século XXI e cubram a distância exagerada que há entre o Norte e o Sul nos assuntos que dizem respeito ao planeta.

## 2. A criação do PNUMA[3]

Há mais de trinta anos a arquitetura da governança ambiental global foi se formando quando o PNUMA foi fundado. Diversos mitos a respeito da criação do PNUMA persistem, no entanto, estes esboçam os contornos de um possível programa de reforma. Os analistas argumentam que o PNUMA foi propositalmente planejado para fracassar já que "alguns dos estados mais poderosos do sistema se opunham categoricamente à criação de uma agência forte e independente" (DESOMBRE, 2006; p. 10) dando-se-lhe um mandato impossível (CONCA, 1995; MOLTKE, 1996) e um "orçamento pífio" (NAJAM, 2002). Alguns pesquisadores afirmam que se determinou que o PNUMA fosse localizado em Nairobi por ser "de necessidade estratégica, sem a qual os países em desenvolvimento poderiam não aceitar em hipótese alguma que um órgão ambiental fosse criado" (NAJAM, 2003), enquanto outros afirmam que essa localização remota foi uma maneira encontrada para se marginalizar a organização (MOLTKE,1996).[4]

Essa maneira de pensar decorre da hipótese de que "os governos relutam natural e corretamente a empoderar uma organização internacional que faça, ou até mesmo limite significativamente, suas escolhas quanto às políticas ambientais e econômicas nacionais" (GAINES, 2003; p.326) e que o objetivo de se criar instituições internacionais é o controle (MOE,1989; ZEGART, 1999).

A conclusão decorrente dessas hipóteses é que não há esperança de haver mudança: se os governos deliberadamente planejam organizações internacionais para que sejam ineficazes, qualquer iniciativa visando à criação de um órgão mais eficaz e eficiente está inevitavelmente fadada ao fracasso.

---

3. Para uma análise detalhada das escolhas históricas na origem do PNUMA, ver Ivanova 2007.

4. Von Moltke escreve, "na falta de defensores entusiastas, o mandato Do PNUMA foi canibalizado. O principal meio para se atingir esse objetivo foi dar-lhe fundos limitados divididos entre um orçamento institucional mínimo e um modesto 'Fundo', dar-lhe uma função 'catalítica' e estabelecê-la longe dos centros de tomada de decisão do sistema da ONU"

Um exame mais aprofundado dos acontecimentos históricos da década de 70, contudo, revela uma história distinta que conduz a diferentes implicações no que tange às políticas. Uma análise cuidadosa de arquivos consultados por poucos analistas de governança ambiental global mostra que o planejamento institucional do PNUMA e sua localização não resultaram de más intenções. O PNUMA não foi propositalmente criado para ser uma "organização fraca, sem fundos, sobrecarregada e longínqua" (HAAS, 2005). Na realidade, foi criada para ser a organização âncora para o meio ambiente global de modo a servir de consciência ecológica para o mundo, proporcionar um controle e avaliação imparciais, ser uma fonte de informações sobre o meio ambiente, "agilizar a ação internacional em relação aos problemas ambientais urgentes" e para "estimular a assinatura de mais acordos internacionais de caráter regulatório" (Congresso dos Estados Unidos, 1973, p. 4). A missão do novo programa ambiental era assegurar que fossem feitos esforços ambientais coletivos coerentes proporcionando uma liderança central, assegurando uma visão geral abrangente e integrada dos problemas ambientais e desenvolvendo vínculos fortes entre as instituições ambientais e as comunidades que servem (Conselho de Estudos Ambientais, 1972). Em destaque os Estados Unidos lideraram o esforço para a criação de uma arquitetura institucional internacional para o meio ambiente. Os esforços americanos ajudaram a lançar o PNUMA em 1972 e o presidente Richard Nixon prometeu contribuir com 40 por cento dos US$100 milhões que formaram o capital inicial do Fundo Ambiental, que permitiu o funcionamento da nova organização.

Apesar do conhecimento científico limitado da época, os governos reconheceram a complexidade da natureza das questões ambientais e tentaram criar uma entidade enxuta, flexível e ágil que pudesse reunir toda a experiência que havia nas diversas agências para implementá-la de forma eficaz. Esperava-se da nova entidade ambiental que ela fosse normativa e adquirisse peso ao longo de seu mandato à medida em que demonstrasse sua eficácia, e de que fosse "essencialmente flexível e evolucionária, de modo a permitir a adaptação a necessidades e circunstâncias em plena mutação" (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1972b). Como disse Maurice Strong, Secretário Geral da Conferência de Estocolmo de 1972, as funções centrais da nova organização "só podiam ser desempenhadas em nível internacional por um órgão que não estivesse preso a nenhuma responsabilidade setorial ou operacional individual e que lograsse ter uma visão geral objetiva das implicações técnicas e políticas que decorressem de um sem número de fatores multidisciplinares" (Assembleia Geral da ONU 1972b). Com este propósito

em mente decidiu-se constituir a organização como um programa em lugar de uma agência especializada no Sistema das Nações Unidas pressupondo um foco maior na resolução de problemas e uma menor politização dos assuntos ambientais.

O planejamento institucional requeria financiamento e a questão crucial era se os custos deviam ser bancados exclusivamente pelos orçamentos regulares da ONU e de suas agências especializadas e fundos voluntários ou, pelo menos em parte, por um novo Fundo Ambiental financiado por contribuições voluntárias. Decidiu-se, no fim das contas, que um novo Fundo Ambiental financiaria o monitoramento, pesquisa e atividades de assistência técnica do novo programa de ação institucional enquanto o orçamento normal da ONU responsabilizava-se pelos custos básicos do novo secretariado e órgão intergovernamental (UNITED NATIONS, 1972).

Buscando ainda "assegurar que esforços ambientais vitais não fossem interrompidos devido ao jejum fiscal", os Estados Unidos asseguraram-se de que o Fundo Ambiental fosse criado com uma soma de US$100 milhões orçados sobre cinco anos (UNITED STATES, 1972. p. 132). Esperava-se também do fundo que crescesse com o desenvolvimento da agenda ambiental.

Por fim, a decisão de estabelecer o PNUMA em Nairóbi não resultou de má intenção, premeditação ou algum acordo secreto. Muito pelo contrário: resultou de um voto aberto na Assembleia Geral em Novembro de 1972. A solidariedade entre países em desenvolvimento, que eram muito mais numerosos do que os países desenvolvidos, levou a um voto decisivo em favor de Nairóbi, embora muitos a isso se opusessem alegando que o mandato da nova organização como programa ambiental do sistema das Nações Unidas requeria proximidade das agências especializadas e capitais de doadores. A decisão quando à localização do PNUMA, no entanto, foi abertamente política com a finalidade de ratificar o papel dos países em desenvolvimento como parceiros em partes iguais nos assuntos multilaterais (IVANOVA, 2007).

Essas escolhas iniciais quanto ao status formal do PNUMA e sua localização afetaram sem dúvida alguma o desempenho da organização ao longo dos anos. No entanto, as consequências difíceis foram mais involuntárias do que propriamente intencionalmente planejadas dentro do sistema. Essa compreensão da perspectiva histórica abre o caminho para uma nova linha de análise no contexto dos esforços para reforma ambiental atuais da ONU. Se o sistema não foi deliberadamente planejado para ser ineficaz então uma mudança de curso se torna possível e até mesmo factível.

## 3. O DESEMPENHO DO PNUMA

As organizações âncora, ainda que não sejam as únicas, são as organizações internacionais primárias numa área envolvendo uma questão de âmbito global. Todas desempenham tipicamente três funções principais: fiscalizar o monitoramento, avaliação e relato do estado da questão sob sua responsabilidade; estabelecer uma agenda para ação e gerenciar o processo de determinação de normas, políticas e orientações; e desenvolver a capacidade institucional para fazer face a problemas existentes ou que estejam surgindo (IVANOVA, 2005, 2008). As instituições-âncora definem os problemas, desenvolvem novas idéias e programas para políticas, gerenciam as crises e estabelecem as prioridades para as atividades feitas em conjunto que não poderiam ser realizadas não fosse por elas (BARNETT e FINNEMORE 2004: 156). O PNUMA foi criado em 1972 como organização âncora para o ambiente global.

O mandato do PNUMA, definido por alguns como sendo excessivamente amplo, e por outros como sendo excessivamente estreito, (VON MOLTKE, 2001; IWAMA, 2004; BAUER & BIERMANN2, 2005),[5] permaneceu claro e relativamente focado sobre cinco funções essenciais nos últimos trinta e cinco anos: 1) supervisão, avaliação e aviso antecipado; 2) desenvolvimentos de normas, padrões e políticas internacionais; 3) catalisação das ações ambientais; 4) coordenação das atividades ambientais do sistema das Nações Unidas; e 5) criação de capacidade institucional dos países Essas funções estão claramente inseridas nas funções principais que distinguem uma organização-âncora – supervisão e avaliação, estabelecimento de agenda e gestão dos processos políticos e do desenvolvimento de capacidade.

5. Por exemplo, von Moltke (2001) caracteriza o mandato do PNUMA como impossível, Iwama (2004) como 'estreito mandato de um 'catalista" e Biermann e Bauer (2004) como 'mandato insuficiente.'

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 165



**Tabela I.** *Mandato do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)*

| O Papel e as Funções do PNUMA | 1972 Resolução da Assembleia Geral da ONU 2997 | 1997 Declaração de Nairóbi e Resolução da AG S/19-2 | 1999 Resolução da Assembleia Geral 53/242 |
|---|---|---|---|
| Papel do PNUMA | Servir como ponto focal para a ação ambiental e coordenação dentro do sistema das Nações Unidas de modo a assegurar um alto grau de gestão eficaz (II1) | Ser a principal autoridade ambiental global a estabelecer a agenda ambiental global, a promover a implementação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável dentro do Sistema das Nações Unidas, e servir de defensor competente do meio ambiente global (2) | |
| Supervisão, avaliação e aviso antecipado | Analisar constantemente a situação ambiental (I2d); analisar constantemente a implementação e avaliação da eficácia dos programas ambientais dentro do Sistema da ONU (II2b) | Analisar o estado do meio ambiente global, avaliar as tendências ambientais, e providenciar informações dando aviso antecipado a respeito de ameaças ambientais (3a); monitorar e promover a conformidade com os princípios ambientais e os acordos internacionais (3c) | Informação, supervisão e avaliação das tendências ambientais e informações dando aviso antecipado a respeito de ameaças ambientais (9) |
| Desenvolvimento de normas, padrões e políticas internacionais | Fornecer orientação quanto às políticas de direção e coordenação dos programas ambientais dentro do Sistema da ONU (I2b); submeter propostas que incorporem planejamento a médio e longo prazo para os programas ambientais das NU (II2f) | Proporcionar orientação quanto às políticas (3a); promover o desenvolvimento da legislação internacional ambiental tendo por objetivo o desenvolvimento sustentável (3b) | |
| Ação catalisadora | Promover a contribuição à aquisição, avaliação e troca de conhecimento e informações ambientais (I2e); assessorar órgãos inter-governamentais do Sistema da ONU quanto à formulação e implementação de programas ambientais (II2c); assegurar a efetiva cooperação e contribuição por parte de comunidades científicas e outras comunidades profissionais relevantes em todo o mundo (II2d); proporcionar serviços de assessoria para a promoção da cooperação internacional (II2e) | Catalisar e promover a cooperação e ação internacionais (3a); promover a implementação de normas e políticas internacionais acordadas e estimular a ação cooperativa para fazer face a desafios ambientais que surjam(3c); promover uma maior conscientização e facilitar a cooperação efetiva entre todos os setores e atores da sociedade envolvidos na implementação da agenda ambiental internacional e servir como vínculo efetivo entre a comunidade científica e os agentes elaboradores de políticas (3e) | Aumentar a cooperação nas atividades do PNUMA (4); catalisar e promover a cooperação e ação internacionais (9) |

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 166





| O Papel e as Funções do PNUMA | 1972 Resolução da Assembleia Geral da ONU 2997 | 1997 Declaração de Nairóbi e Resolução da AG S/19-2 | 1999 Resolução da Assembleia Geral 53/242 |
|---|---|---|---|
| Coordenação das atividades ambientais do Sistema da ONU | Promover a cooperação internacional e recomendar políticas com este objetivo (I2a); coordenar programas ambientais dentro do Sistema da ONU (II2b) | Desenvolver vínculos coerentes entre as convenções ambientais internacionais existentes(3b); fortalecer seu papel como coordenadora de atividades ambientais dentro do Sistema da ONU (3d) | Fortalecer a coordenação das atividades do PNUMA (4); aprimorar os vínculos e coordenação no seio de, e entre, convenções ambientais e relacionadas ao meio ambiente -(6) |
| Criação da capacidade institucional nacional | Analisar o impacto das políticas e medidas sobre os países em desenvolvimento, assim como o problema dos custos adicionais, e assegurar que os programas e projetos são compatíveis com os planos de desenvolvimento e as prioridades desses países (I2f) | Proporcionar serviços de política e assessorial em áreas-chave da criação das instituições aos governos e outras instituições relevantes instituições (3f); fortalecer seu papel como agência de implementação da GEF (3d) | Criação de capacidades e assistência técnica, principalmente no que diz respeito ao fortalecimento das instituições nos países em desenvolvimento (11); fortalecer seu papel como agência de implementação da GEF (12) |

Observação: O Projeto de Programa do PNUMA para o Trabalho do Biênio 2006-2007 estabelece que o mandato do programa deriva da:

- Resolução 2997 da Assembleia Geral (XXVII) de 15 de dezembro de 1972,
- Declaração de Nairóbi e Resolução S/19-2 da Assembleia Geral de 28 de junho de 1997.
- Resolução 53/242 da Assembleia Geral de 28 de Julho de 1999

### *3.1 Supervisão e avaliação*

O PNUMA foi estabelecido para "analisar permanentemente a situação ambiental mundial" e "promover a contribuição das comunidades científicas internacionais e outras comunidades profissionais relevantes à aquisição, avaliação, e troca de conhecimentos e informações ambientais" (ONU,1972a). Espera-se do PNUMA que, no que tange à supervisão e controle, a organização "proporcione assessoria quanto às políticas, informações de alerta antecipado sobre ameaças ambientais, e que catalise e promova a ação e cooperação internacionais baseando-se nas melhores capacidades científicas e tecnológicas disponíveis" (UNEP, 1997). O PNUMA não realiza diretamente nenhuma supervisão ou controle. A organização, em vez disso, coleta, compila, analisa e integra os dados obtidos por agências da ONU e outras organizações – incluindo secretariados de convenções, universidades, institutos científicos e organizações não governamentais – para fazer avaliações ambientais mais amplas.

O PNUMA é considerado relativamente eficaz em suas avaliações de questões ambientais globais (HASS, 2004). Sua publicação de avaliação ambiental mais importante, a *Global Environmental Outlook* (GEO), tem sido citada por muitos como sendo útil para a identificação de importantes questões ambientais que estejam surgindo, por colocar questões nacionais numa perspectiva mais ampla, e por aumentar o nível de conscientização dos responsáveis pela elaboração de políticas, dos cientistas e do público em geral quanto aos processos e tendências de grande escala relacionados ao meio ambiente global. O processo da GEO tornou-se um modelo importante no desenvolvimento e melhoria da credibilidade científica, da relevância política e da legitimidade da função de assessoria cumprida pelo PNUMA (UNEP, 2005, p. 12). A GEO usa uma abordagem baseada em centros de colaboração, que envolve universidades, centros de pesquisa, institutos internacionais e organizações não governamentais localizados em mais de trinta países ao redor do mundo. A organização também usa um processo periódico de análise por meio de um levantamento online de usuários em que solicita retorno de informação externo e uma análise interna informal e auto-reflexiva. Uma das maiores limitações da GEO, no entanto, é a falta de dados comparativos entre os países. Embora o relatório forneça informações abrangentes por questão e área geográfica, não mostra o desempenho comparativo dos países no mundo ao lidar com desafios ambientais. Por isso os dados não são explorados até o máximo de sua capacidade para dar maior embasamento às decisões referentes às políticas. O PNUMA é o fórum natural para a criação de um sistema internacional coerente para informação e avaliação ambientais. Ele oferece a vantagem de se alicerçar sobre uma organização já existente e com um mandato bem definido para servir como uma central de troca de informações dotada de um histórico científico relativamente forte. O trabalho do PNUMA, no entanto, ainda não alcançou um padrão de qualidade, relevância, oportunidade e acessibilidade.

### *3.2 Estabelecimento de agenda e gerenciamento dos processos políticos.*

O PNUMA foi planejado como organização de proteção em nível internacional. Esperava-se da organização que fosse proativa e pautasse a agenda global pela identificação de assuntos de interesse que fossem surgindo, galvanizando as ações dos governos, organizações internacionais, ONGs e empresas em torno destes. Graças aos esforços do PNUMA, diversos acordos

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 168





ambientais internacionais foram feitos – referentes ao ozônio, a biodiversidade, a desertificação, e poluentes orgânicos persistentes. Em cooperação com a WMO (sigla em inglês para a Organização Meteorológica Mundial), o PNUMA criou as bases para o Painel Intergovernamental sobre mudanças climáticas e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Tem sido problemático para o PNUMA, no entanto, estabelecer as prioridades e coordenar os esforços para sua implementação.

O papel de âncora do PNUMA requer que a organização funcione como um centro de gravidade num complexo sistema de governança ambiental internacional. A Resolução 2997 de 1972 definiu claramente a função de coordenação do PNUMA determinando que a organização "proporcione orientação geral quanto às políticas para a direção e coordenação de programas ambientais dentro do sistema das Nações Unidas" (NAÇÕES UNIDAS, 1972) e deu à organização mecanismos institucionais específicos ao criar um Conselho de Coordenação Ambiental. [6] Com o número crescente de tratados e de organizações responsáveis por sua administração, a coordenação de esforços coincidentes tem se mostrado uma questão de suma importância. O PNUMA, contudo, não logrou se tornar o fórum central de debates e deliberações no campo do meio ambiente, tal como o OMC para o comércio ou a OMS para a saúde. O que é mais, diferentemente de outras organizações internacionais, incluindo a Organização Marítima Internacional, a Organização Internacional do Trabalho e a Comissão das Nações Unidas para a Europa, o PNUMA foi incapaz de proporcionar um abrigo organizacional para as convenções que emergiram sob sua égide. Uma vez lançadas, as convenções ambientais transformaram-se em entidades autônomas – cada qual com sua própria conferência de partes, secretariado e órgãos subsidiários associados dotados de uma influência autônoma que muitas vezes ultrapassa a do PNUMA.

A coordenação das atividades ambientais das organizações internacionais também apresentou um desafio significativo. A constante criação, abolição e recriação de mecanismos de coordenação para auxiliar o PNUMA em seu papel como âncora ilustra sobejamente a magnitude do problema. O

6. O Environment Co-ordination Board (ECB) foi composto de líderes executivos das agências da ONU sob a liderança do diretor-executivo do PNUMA e recebeu instruções para reunir-se periodicamente para assegurar 'a cooperação e coordenação de todos os órgãos envolvidos na implementação de programas ambientais.' Além disso, o ECB estava encarregado de fazer um relatório anual ao Conselho Diretor do PNUMA e se encontrava sob a jurisdição do Comitê Administrativo de Coordenação.

Conselho de Coordenação Ambiental criado em 1972 foi abolido cinco anos mais tarde quando foi integrado ao Comitê Administrativo de Coordenação (ACC) das Nações Unidas. Depois disso, cada uma das agências nomeou uma Autoridade Designada para Assuntos Ambientais (DOEM, a sigla em inglês de Designated Official on Environment Matters) para coordenar as atividades ambientais com o Diretor executivo da UNEP. Em 1995, o PNUMA aboliu o DOEM e substituiu o Grupo de Gestão Ambiental Inter-agências (IAEMG). O grupo só se reuniu duas vezes para, logo a seguir, ser substituído pelo Grupo de Gestão Ambiental (EMG) em 1999. Apesar de seu significativo potencial para exercer a liderança, o EMG ainda não tinha alcançado seu pleno potencial como órgão de coordenação conjunta dentro do sistema das Nações Unidas até suas recentes iniciativas de liderança para uma ONU neutra em carbonos e a compra sustentável de suprimentos (EMG 2007 das Nações Unidas).

### *3.3 Desenvolvimento de capacidades*

Embora muitos vejam o desenvolvimento de capacidades como uma nova função do PNUMA, a criação de capacidade institucional nacional já estava incluída nas funções do PNUMA desde 1972 por meio da Resolução 2997, que criou a organização, e reiterada na Declaração de Nairóbi de 1997 e subsequentes documentos da ONU relevantes para o mandato do PNUMA (Veja a Tabela 1). Apesar disso o principal papel do PNUMA continua sendo o de uma organização do conhecimento mais do que uma organização de implementação, e a criação de capacidade de instituições precisa ser vista por este prisma. Dotada de um quadro de pessoal limitado e de recursos mínimos, o PNUMA não é páreo para agências de implementação como o PNUD ou o Banco Mundial. Com escritórios regionais em todos os países do mundo, orçamentos anuais de bilhões e fortes reputações, o PNUD e o Banco Mundial estabelecem a agenda local e globalmente. O PNUMA não tem os meios para funcionar como uma agência operacional plena. No entanto, um papel puramente normativo também é insuficiente na medida em que resultados concretos se fazem a cada dia mais necessários. As pressões para que continue a se dirigir para uma orientação mais operacional continuarão a aumentar e será preciso encontrar um equilíbrio entre o papel normativo e o operacional.

O Plano Estratégico de Bali para o Apoio Tecnológico e Criação de Capacidade (UNEP, 2005) procura encontrar esse equilíbrio ao focalizar na coordenação, na cooperação e nas parcerias. O ponto de partida é que os

esforços devem se concentrar na criação em cima de organizações já existentes e ser "coordenados, vinculados e integrados a outras iniciativas de desenvolvimento sustentável por meio de mecanismos de coordenação existentes" (UNEP, 2005a, par. 5). De fato, uma "fadiga de tratados" se instalou à medida em que os governos foram ficando sobrecarregados com reuniões, relatórios, documentos referentes a políticas, e requisitos de relatórios referentes a numerosos acordos ambientais. Os países em desenvolvimento pedem cada vez mais que lhes seja dada uma ajuda concreta com a implementação, assim como apoio técnico e financeiro para a implementação dos acordos existentes em vez do desenvolvimento de novos acordos. O Plano Estratégico de Bali enfatiza a necessidade de melhorar a coordenação entre agências e a cooperação baseada em informações transparentes e confiáveis. Não esclarece, contudo, os respectivos papéis do PNUMA, PNUD e Banco Mundial, que se tornaram mais parecidos com concorrentes do que com parceiros.

Apesar da necessidade de obter resultados mais concretos, corre-se o risco ao passar de uma função normativa e catalítica para um papel operacional e de implementação, de que o PNUMA possa passar de proativa a reativa. O foco na implementação – embora crítico e necessário- acabou enfatizando a reação a necessidades e circunstâncias específicas dos países. Muitos governos solicitam projetos de criação de capacidade, o que obriga o PNUMA a prosseguir com o trabalho embora não disponha dos recursos humanos e financeiros para fazê-lo de forma eficaz.

Resumindo, o PNUMA tem um mandato claro para desempenhar um papel de âncora na governança ambiental global, mas o tem feito apenas com sucesso parcial. A organização tem sido relativamente eficaz em duas áreas-chave – na supervisão e avaliação científica e no lançamento de novos processos políticos para os acordos ambientais. O PNUMA tem contribuído muito para a criação da legislação ambiental internacional e estabeleceu a agenda para voltar a atenção política para diversas questões, que vão desde exaustão de ozônio à desertificação, e da biodiversidade às mudanças climáticas. Também tem sido frequentemente o único parceiro internacional de ministérios do meio ambiente marginalizados de vários países proporcionando-lhes um fórum essencial para que possam se reunir com seus pares. O PNUMA, contudo, tem falhado de forma contundente no que tange à gestão coerente e coordenada dos processos políticos. Não logrou erigir-se como abrigo organizacional para as numerosas convenções ambientais internacionais nem tampouco como mecanismo de coordenação das atividades ambientais nas Nações Unidas. O PNUMA não logrou se tornar o fórum central de

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 171



debates e deliberações no campo do meio ambiente, tal como o OMC para o comércio ou a OMS para a saúde. Em consequência, diversas outras organizações entraram em seu lugar para preencher o vácuo deixado por ela. Sem um centro de gravidade, o sistema de governança ambiental internacional se tornou cada vez mais complexo e fragmentado (IVANOVA e ROY, 2007).

Essa fragmentação resultou em esforços e recursos desperdiçados enquanto persistem as superposições, duplicações e conflitos. Colocou também um peso excessivo sobre todos os países em termos de participação em processos ambientais multilaterais, conformidade com e implementação de requisitos legais e de relatório, e de coordenação em nível nacional. Em última análise, os problemas que levaram á criação das instituições internacionais – poluição do ar, água e solo; exaustão das áreas de pesca e das florestas; ou perda da biodiversidade e da estabilidade climática, entre outros – continuam iguais. Reconhecendo a gravidade dos desafios e a seriedade da tarefa a enfrentar, os governos embarcaram num processo de reforma da arquitetura da governança ambiental internacional por meio do Processo Consultivo Informal dentro do Quadro Institucional das Atividades Ambientais da ONU liderado pelos Embaixadores Peter Maurer, da Suíça, e Claude Heller, do México, reunido sob os auspícios da Assembleia Geral da ONU (BERRUGA e MAURER, 2007).

## 4. Reforma da Governança Ambiental Global

Surpreendentemente, os debates atuais sobre a reforma da governança ambiental global se encontram diante de uma encruzilhada muito semelhante à que se apresentou aos arquitetos originais do sistema conduzindo-os à Conferência Mundial da ONU sobre Ambiente Humano de 1972, em Estocolmo. Embora as posições dos países tenham mudado e as questões ambientais sejam agora mais bem compreendidas e tenham adquirido uma posição mais proeminente na agenda internacional de políticas, as questões enfrentadas pelos pensadores de hoje são um eco das do passado. Em 1971, os governos perguntaram: Como é possível tornar o trabalho das instituições existentes mais eficaz? Como é possível melhorar a comunicação entre agências? Há necessidade de haver uma única agência ambiental? Como devem as funções ambientais ser relacionadas a outras funções prioritárias, especialmente nos campos do desenvolvimento econômico e social? Qual é o tipo de configuração organizacional mais simples, econômico e confiável que permitirá atingir os resultados almejados? Governança ambiental global ainda estão

lidando com esses dilemas, apesar do PNUMA ter sido criado em resposta a essas mesmas questões.

O histórico da criação do PNUMA mostra que, ao contrário do que se pensa habitualmente, a organização não foi propositalmente projetada para ser um órgão ambiental frágil e incapacitado. Não foi constituída como Programa em vez de Agência Especializada para diminuir sua autoridade, mas para, na realidade, evitar que competisse com órgãos da ONU já em existência de modo a evitar que ficasse entravada pelas habituais disposições administrativas e governamentais das agências especializadas, e para evitar a marginalização do meio ambiente como setor distinto. Não recebeu um mandato normativo para que se tornasse irrelevante, mas, sim, para que pudesse servir como catalisadora e coordenadora numa paisagem institucional já bastante confusa. O PNUMA tampouco recebeu parcos recursos financeiros de caráter voluntário para que ficasse debilitada, mas, sim, para permitir que recebesse um nível de financiamento suficiente, o qual não poderia ter vindo de uma ONU na época dotada de escassos os recursos. Finalmente, o PNUMA não foi estabelecida em Nairóbi como consequência de um acordo entre Norte e Sul, nem tampouco como resultado de uma jogada por parte dos países industrializados para marginalizar o novo secretariado num local remoto. Foi, na realidade, uma decisão política explicita que buscava reforçar o papel dos países em desenvolvimento como parceiros de igual peso nas questões multilaterais enquanto desrespeitava o princípio que reza que "a forma segue a função" (IVANOVA, 2007).

Essas descobertas têm implicações para o processo de reforma da governança ambiental internacional. No momento presente, apesar de haver "um amplo consenso visando à reforma e o fortalecimento do quadro institucional das atividades ambientais, há sérias divergências quanto à melhor maneira de se proceder" (Grupo de 77 + China, 2007). Os países europeus lideraram o movimento internacional para o estabelecimento de uma organização para o meio ambiente global mais forte ao promover o PNUMA ao status de Organização Ambiental das Nações Unidas (UNIÃO EUROPEIA 2006). Na outra extremidade do espectro, os Estados Unidos argumentaram que a atual arquitetura ambiental global é suficiente e requer apenas pequenos ajustes para aumentar sua eficácia e eficiência, e opuseram-se fortemente a qualquer nova instituição, elogiando a UNEP e o sistema atual (ESTADOS UNIDOS, 2007). Entre essas duas opiniões divergentes temos a da maioria dos países em desenvolvimento, que consideram o sistema atual inadequado e necessitado de melhoria significativa, mas não estão convictos de que uma verdadeira refor-

ma, voltada para seus interesses, seja possível. Sua suspeita decorre da premissa que as organizações internacionais foram criadas pelo Norte para promover seus interesses e que qualquer reforma serviria apenas para reforçar sua dinâmica e eclipsar as prioridades desenvolvimentistas dos países em desenvolvimento. Assim, em vez de promover a UNEP ao nível de agência especializada ou de criar uma Organização Mundial do Meio Ambiente, os países em desenvolvimento apóiam a idéia de trabalhar dentro dos limites da estrutura existente da UNEP e refocalizar os esforços governamentais na necessidade de uma arquitetura melhor para o desenvolvimento sustentável (G-77 + China, 2007).

O desenvolvimento sustentável, no entanto, depende da força dos três pilares constitutivos da organização: Meio ambiente, desenvolvimento e questões sociais. Sem um sistema de governança ambiental efetivo, eficaz e equitativo, as aspirações ao desenvolvimento se verão comprometidas à medida que os recursos naturais continuarem a ser exauridos, a água, o solo e o ar poluídos, as espécies extintas e o clima desestabilizado. Apesar de seu mandato para ser a organização-âncora para o meio ambiente global, o PNUMA já não pode aspirar a desempenhar um papel preponderante em *cada* questão ambiental. Dentro do sistema, a especialização se viu dispersada, a autoridade dissipada, e a responsabilidade ante os outros perdida. Um compromisso renovado para a resolução de problemas e uma liderança séria é urgentemente necessário.

Sob a liderança do novo Diretor Executivo, Achim Steiner, o PNUMA começou a trabalhar sobre uma visão estratégica no contexto geopolítico do Século XXI e as estratégias para alcançá-la. A organização procura se estabelecer como "a principal autoridade ambiental global a estabelecer uma agenda ambiental global, a promover a implementação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no sistema das Nações Unidas, e a servir como defensora competente do meio ambiente global" (UNEP, 2008, p. 1). O PNUMA foi, de fato, concebida para ser uma organização assim. No contexto das discussões atuais sobre a reforma da governança ambiental os governos devem, portanto, seriamente pesar o que é necessário para uma organização internacional poder satisfazer às três capacidades centrais de uma organização-âncora para o meio ambiente global.

1) o fornecimento de informações e análises adequadas para caracterizar problemas, rastrear tendências e identificar interesses;
2) a criação de um "espaço" nas políticas para a negociação ambiental; e
3) a expansão das capacidades – tanto globais quanto nacionais - para lidar com questões importantes e significativas.

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 174





Para este fim, dez elementos concretos devem ser considerados como as fundações de uma arquitetura renovada da governança ambiental (ESTY e IVANOVA, 2002):

1) Um Mecanismo de Coleta de Dados que assegure a disponibilidade de dados confiáveis e de alta qualidade e comparabilidade, o desenvolvimento de indicadores e padrões de desempenho, e a publicação de relatórios de Estado do Meio Ambiente Global,
2) Monitoramento da Conformidade e Mecanismos de Relato, proporcionar um repositório de informações sobre conformidade com os acordos e normas estabelecidos, e um esforço contínuo e transparente de relatório;
3) Avaliação Científica e Mecanismo de formação de Redes de Conhecimento, fundamentando-se em pesquisa básica sobre processes e tendências ambientais, previsões a longo prazo, e avisos antecipados de riscos ambientais;
4) Um Mecanismo de Negociação e Troca que facilite a internalização de externalidades por meio da troca de compromissos sobre questões ambientais (cobertura florestal, proteção da biodiversidade, gestão de espécies, etc.) em troca de dinheiro ou mudanças de políticas (acesso ao mercado);
5) Um Mecanismo de Criação de Regras para as áreas comuns globais, que estabeleça orientações políticas e normas internacionais de proteção aos recursos naturais compartilhados, como a atmosfera e os oceanos;
6) Um Mecanismo de Participação da Sociedade Civil, que forneça um fórum para que as empresas e ONGs tenham participação direta na identificação de problemas e análise de políticas;
7) Um Mecanismo de Financiamento, para questões de escala global que mobilizem recursos públicos e privados para proporcionar assistência financeira estruturada aos países em desenvolvimento e economias em transição;
8) Um Mecanismo de Transferência de Tecnologia, que promova a adoção das melhores opções adequadas às condições nacionais e que promova soluções locais inovadoras;
9) Um Mecanismo de Resolução de Disputas, com procedimentos e regras acordados pelas partes para promover a resolução de conflitos entre acordos ambientais e a outros regimes de governança global de forma equitativa;
10) Um Mecanismo de Implementação de Estratégias que assegure a articulação com instituições com responsabilidade primária de implementação

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 175



(tais como governos nacionais, o PNUD, O Banco Mundial, o empresariado, as organizações da sociedade civil ) e forneça um banco de dados de melhores práticas.

Um sistema de governança ambiental global que funcione requererá uma transição de um foco estreito sobre políticas nacionais para uma ação coletiva que promova um planejamento institucional capaz de assegurar resultados efetivos, eficientes e equitativos. A plena e sincera cooperação do Norte e do Sul será absolutamente crítica neste esforço.

**Maria Ivanova** | Professora Assistente de Política Ambiental e Governamental no College of William and Mary; Diretora do Projeto de Governança Ambiental Global do Yale Center for Environmental Law and Policy.

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 176





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BARNETT, M. e FINNEMORE, M. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

BERRUGA, E. e MAUER, P. Informal Consultations on Environmental Activities - Co-Chair Summary In: SWART, L. e PERRY, E. (eds) *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, New York: Center for UN Reform Education, 2007.

BIERMANN, F. 'The case for a world environment organization', *Environment,* V. 42, N.9, pp 22-31, 2000.

_____The emerging debate on the need for a world environment organisation: a commentary', *Global Environmental Politics,* V. 1, N. 1, pp 45-55, 2001.

_____ Green Global Governance: The case for a World Environment Organisation, *New Economy,* v. 9, N. 2, pp 82-86. 2002a.

_____ 'Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society: Would a World Environment Organisation Benefit the South?', *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics,* V. 2, pp. 297–315, 2002b.

_____ e BAUER, S Does Effective International Environmental Governance Require a World Environment Organization? The State of the Debate Prior to the Report of the High-Level Panel on Reforming the United Nations. *Global Governance Working Paper 13*, Amsterdam, Berlin, Oldenburg, Potsdam: The Global Governance Project, 2004.

_____*A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot, Ashgate, 2005.

BUSH, G.H.W. *Remarks to the Opening Session. International Organization and the Human Environment:* An International Conference co-sponsored by The Aspen Institute for Humanistic Studies and The Institute on Man and Science, The Institute on Man and Science, Rensselaerville, NY. May 21-23, 1971.

CHARNOVITZ, S. A World Environment Organization. *Columbia Journal of Environmental Law,* V. 27, pp 323-362, 2002.

CONCA, K. Greening the United Nations: environmental organisations and the UN system *Third World Quarterly,* V. 16, N. 3, pp 441-457, 1995.

DESOMBRE, E. *Global Environmental Institutions*. London and New York: Routledge, 2006.

ENVIRONMENTAL STUDIES BOARD *Institutional arrangements for internationalenvironmental cooperation: A report to the Department of State by the Committee for International Environmental Programs*. Washington, DC: National Academy of Sciences, 1972.

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 177



ESTY, D.C. The Case for a Global Environmental Organization In: KENEN, P.B. (ed.) *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

ESTY, D.C. 'International Governance at the Global Level: The Value of Creating a Global Environmental Organization', *Environment Matters,* Annual Review pp. 12-15,1999-2000.

_____e IVANOVA, M 'Revitalizing Global Environmental Governance: A Function-Driven Approach', In: ESTY, D. e IVANOVA, M. (eds) *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*, New Haven: Yale School of Forestry & Environmental Studies. 2002. Traduzido ao Português (Governança Ambiental Global: Opções e Oportunidades) e publicado no Brasil, São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

EUROPEAN UNION EU-Speaking Points. Environmental Reform Discussions, 19 April 2006.

GAINES, S. E. 20th Annual Symposium: Lex & the Lorax: Enforcing Environmental Norms Under International Law: The Problem of Enforcing Environmental Norms in the WTO and What to Do About it. *Hastings International and Comparative Law Review* V. 26, 2003.

GARDNER, R.N. International Organization and the Human Environment: A Discussion Outline. Panel of Experts on International Organizational Implications, 8-9 July 1971, Geneva.

GRUPO DOS 77 E CHINA. Statement on behalf of the Group of 77 and China at the informal consultations of the General Assembly on the institutional framework for the UN's environmental activities. New York, 18 January, 2007.

HAAS, P.M Addressing the Global Governance Deficit. *Global Environmental Politics,* 4(4): 1-15, 2004.

_____When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. In RECHKEMMER, A. (ed.), *UNEO – Towards an international environmentorganization: Approaches to a sustainable reform of global environmental governance*. Baden-Baden: NomosVerlagsgesellschaft, 2005.

IVANOVA, M. *Can the anchor hold? Rethinking the United Nations EnvironmentProgramme for the 21st century*. New Haven, CT: Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2005. Disponível no site http:// www.environmentalgovernance.com/.

_____ Designing the United Nations Environment Programme: A Story of Compromise and Confrontation *International Environmental Agreements: Politics, Law, and Economics* v. 7, N. 3, pp 337-361, 2007.

_____UNEP as an Anchor Organization In: BIERMANN, F. & SIEBENHUERNER, B. (eds) *International Organizations and Global Environmental Governance*, New York and London: Routledge, 2008.

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 178





_____ & ROY, J. The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicit In: SWART, L. & PERRY, E. (eds) *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, New York: Center for UN Reform Education, 2007.

IWAMA, T. Multilateral Environmental Institutions and Coordinating Mechanisms In: KANIE, N. & HAAS, P.M. *Emerging Forces in Environmental Governance,* Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2004.

MOE, T. "The Politics of Bureaucratic Structure." In *Can the Government Govern?* CHUBB, J E. & PETERSON, P. E. (ed) Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1989.

NAJAM, A. The case against GEO, WEO, or whatever-else-EO. In: BRACK, D. & HYVARINEN, J. (eds.) *Global environmental institutions: Perspectives on reform*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002.

NAJAM, A. The Case Against a New International Environmental Organization *Global Governance,* V. 9, N. 3, 2003.

ReformtheUN.org Website. *Government Statements.* Disponível em: http://www.reformtheun.org/index.php/issues/2061?theme=alt4#gov, 2008

SPETH, J. G. A memorandum in favor of a world environment organization. In: RECHKEMMER, A. (ed.) *UNEO – Towards an international environment organization*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.

_____. *Red sky at morning: America and the crisis of the global environment.* New Haven, CT: Yale University Press, 2004.

UN GENERAL ASSEMBLY. 27th session: Summary record of the 1466th meeting. Second Committee, Official Record. A/C.2/27/SR.1466. New York, 1972a.

UN GENERAL ASSEMBLY Consolidated document on the UN system and the human environment. Administrative Committee on Co-ordination. A/CONF.48/12. New York.

UNEP 'Governing Council Decision 19/32: Governance of the United Nations Environment Programme', online. Disponível em: http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=96&ArticleID=1456&l=en, 1997.

UNEP, Bali Strategic Plan for Technology Support and Capacity Building, online. Disponível em: http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-6-add-1.pdf, 2005a.

UNEP, Environment fund budgets: proposed biennial programme and support budget for 2006–200'; 'Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions'; 'State of the environment and contribution of the United Nations Environment Programme in addressing substantive environmental challenges: Report of the Executive Director', online. Disponível em: http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-8.pdf, 2005b.

KA Cad3_08 23.03.09 14:41 Page 179



UNPED, Synthesis of Responses on Strengthening the Scientific Base of The United Nations Environment Programme: (UNEP/SI/IGC/2), 2005c.

UNEP. Proposed Biennial Programme and Support Budgets for 2010-2011. Report by Governing Council Executive Director of Committee of Permanent Representatives to the United Nations Environment Programme, 2008.

UNITED NATIONS. Resolution 2997 (X.X.V.I.I.): Institutional and Financial Arrangements for Environmental Cooperation. *Yearbook of the United Nations 1972*, 331-333. New York: Office of Public Information, 1972.

UNITED NATIONS. Review of the United Nations Environment Programme (UNEP) and the administrative practices of its secretariat, including the United Nations Office in Nairobi (UNON)', *Report of the Secretary-General on the activities of the Office of Internal Oversight Services (A/51/810*), 1997.

UNITED NATIONS. In larger freedom: towards development, security and human rights for all', *Report of the Secretary-General*, online. Disponível em http://www.un.org/largerfreedom/, 2005.

UNITED NATIONS EMG (Environment Management Group) Report of the Annual Meeting of the Environment Management Group. EMG/AM.07/11. Disponível em http://www.unemg.org/download_pdf/Annual%20EMG%20meeting2007/Report/EMG07%20Report.pdf, 2007.

UNITED STATES. Stockholm and beyond: Report. Secretary of State's Advisory Committee on the 1972 United Nations Conference on the Human Environment. Washington, DC: Government Printing Office, 1972.

UNITED STATES. USG Response to Questions on UN Reform in the Area of Environmental Governance, janeiro 2007.

US CONGRESS. Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Organizations and Movements. Participation by the United States in the United Nations Environment Programme. 93rd Congress. First Session. April, 1973.

VON MOLTKE, K. Why UNEP Matters' *Green Globe Yearbook 1996*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

_____The organization of the impossible. *Global Environmental Politics*, V. 1, N. 1, pp. 23–28, 2001.

ZEGART, A.B. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.