

O PNUMA e suas limitações para a governança ambiental internacional

NEP and its limitations to international environmental governance

Ana Flávia Araujo de Abreu
Béthany Oliveira Nascimento
Bruna Pereira Faustino
Gil Freitas

Resumo

Este artigo discute o papel do PNUMA, o Programa das Nações Unidas para tratar as questões ambientais, tendo como objetivo analisar sua eficácia na coordenação da governança ambiental e investigar as dificuldades encontradas pelo mesmo para cumprir seu papel. Ainda não há um consenso sobre o seu desempenho, portanto, para verificar as limitações e dificuldades enfrentadas pelo Programa em estabelecer mecanismos de coordenação de governança ambiental, será discutida a governança de bens comuns, bem como o histórico do PNUMA e sua eficácia a partir da comparação entre os objetivos traçados no mandato do programa e os resultados obtidos nas últimas décadas. Será verificado que ainda são encontrados diversos obstáculos, internos e externos à sua estrutura, que interferem em seu desempenho.

Palavras-chave: Bens Comuns; Governança Ambiental; PNUMA; ONU.

Abstract

This article discusses the role of UNEP (the United Nations Environment Programme) and its aim is to analyze the effectiveness of the Program in coordinating environmental governance and to investigate the difficulties faced to fulfill their role. There is still no consensus about UNEP's performance, so to verify the limitations and difficulties faced by the Program in establishing environmental governance coordination mechanisms, governance of commons will be discussed, as well as UNEP's history and its effectiveness based on comparisons between the objectives outlined in the Program's mandate and the results achieved in recent decades. It will be verified that the Program find various obstacles both internal and external to its structure that interfere with their performance.

Key words: Common Goods; Environmental Governance; UNEP; UN.

Introdução

A temática do meio ambiente tem-se feito recorrente e expressiva nas relações internacionais; afinal, tal discussão trata mais do que de um manejo de recursos financeiros, trata da garantia da sobrevivência e remanejo de recursos finitos e escassos em um ambiente internacional em constante e ininterrupta expansão. A Terra é um ambiente com recursos finitos; e tem imposto não apenas limites à ação humana, mas também forçado a discussão de como gerir e coordenar tais limites, a fim do aproveitamento coletivo. Mas num contexto de interdependência entre os atores – governamentais e não governamentais –, é possível haver um mecanismo de governança que inter-relacione os limites ambientais à aplicabilidade político-econômica dos mesmos? O presente trabalho busca discutir tal questão e seus desdobramentos.

Com o intuito de detalhar o papel da governança na questão ambiental, este artigo pretende discutir o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), ao buscar analisar se, mesmo com seu design institucional limitado, este é capaz de difundir princípios de auxílio e monitoramento de questões ambientais em prol da governança. Desta forma, questiona-se se as ferramentas de governança ambiental propostas pelo PNUMA – caracterizado por ser um programa subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) – são eficazes na coordenação das ações estatais, visto que ele não detém os mecanismos de *enforcement*¹ de um organismo internacional.

Com o propósito de circunscrever o escopo da proposição, o artigo será dividido em três segmentos:

- discussão dos princípios de Governança para as questões ambientais e dos limites planetários;
- abordagem do histórico do PNUMA e sua estrutura, contendo seus principais avanços e limitações;
- apresentação das principais dificuldades enfrentadas pelo Programa para estabelecer mecanismos de coordenação para governança ambiental. Por fim, com base no estudo feito, apresentar-se-á as conclusões acerca do tema.

1. O ato de coagir a execução ou agir conforme uma lei, regra ou compromisso. The act of compelling observance of or compliance with a law, rule, or obligation.

Governança de bens comuns

O Globalismo é um conceito necessário para o entendimento de “como” criar formas de governança. Segundo Keohane e Nye Júnior (2000) este conceito diz respeito “[...] a uma situação mundial, envolvendo redes de interdependência em distâncias multicontinentais” (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000, p.2, tradução nossa²). Um exemplo de globalismo que está inserido nos debates atuais é o globalismo ambiental, nos quais os processos biofísicos presentes na terra são amplamente interdependentes. Rockström et al. (2009) alarmam para os limites da ação humana na continuidade do funcionamento deste sistema natural do planeta, que são denominados como limites planetários.

Dá-se isto uma vez que o ciclo da terra apresentaria três pilares:

- a ação humana e a capacidade de sustentação da terra;
- o próprio sistema cíclico da terra;
- a resiliência e os processos dinâmicos que autorregularão os sistemas perante as diversas alterações limiars. Na análise feita pelos autores, o ciclo é altamente impactado pela ação humana que alteraria tais funções do sistema terrestre, levando a uma não sustentabilidade do planeta e podendo torná-lo um ambiente inseguro para a humanidade (ROCKSTRÖM et al., 2009).

São identificados nove limites planetários:

- mudança climática;
- desertificação oceânica;
- zona estratosférica;
- mudanças no ciclo do nitrogênio;
- ciclo fosfórico;
- uso de água doce;
- perda de biodiversidade;
- poluição química; e
- mudanças na emissão de aerossóis. Rockström et al. (2009)

2. [...] is a state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances.

propõem a mensuração dos sete primeiros limites e, apesar de não terem fronteiras mensuráveis, os dois últimos são apresentados devido à relevância na alteração tanto na saúde humana quanto em alguns ciclos da Terra. (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009).

Em sua diversidade, a maioria dos limites planetários, embora interdependentes, são difíceis de serem mensurados devido às consequências das complexas interações entre eles, tanto do nível local para o global quanto o inverso. Por isso, restringir as variáveis qualitativas e quantitativas utilizadas para medir os limites planetários foi uma das grandes preocupações de Rockström *et al* (2009). A concentração de CO₂ e a força radiativa - 350 ppm³/CO₂ e 1 W/m⁻²⁴, respectivamente⁵ -, por exemplo, são as variáveis em escala global utilizadas para mensurar o primeiro e mais conhecido limite planetário, a “mudança climática”. Outro exemplo é, a “perda da biodiversidade”, considerada, atualmente, o primeiro limite planetário a ser essencialmente gerado pela ação humana, bem como a sexta maior extinção da História da Terra. Por conta do vasto caráter heterogêneo da biodiversidade, ainda hoje há espécies não catalogadas pela ciência, e, por isso, os autores preferem usar como indicador da “perda da biodiversidade”, a taxa de extinção das espécies já catalogadas; desta forma, estabelecem um limite seguro de variação de 10–100 E/MEA⁶. (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009). Isso mostra o quão diversos e interdependentes são os limites planetários, por isso a complexidade em circunscrevê-los.

O que liga esses canais de interdependência, sob a perspectiva contida no conceito de globalismo, é uma série de fluxos, influências e elementos que, apresentam múltiplas conexões e são de ordem global, ou seja, não atuam somente no âmbito regional. Como explicado por Keohane e Nye Júnior (2000),

o Globalismo é um estado mundial envolvendo teias de interdependência a distâncias multicontinentais. Essas teias podem ser ligadas através de fluxos e influências de bens de capital, informação e ideias, pessoas e poder, assim como substâncias relevantes ao meio ambiente e à biologia [...]. (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000, p. 2, tradução nossa⁷).

3. Partes por milhão.

4. Watts/metro.

5. Valores calculados acima do nível pré-industrial. (ROKSTROM *et al.*, 2009).

6. Extinção por milhão de espécies ao ano.

7. Globalism is a state of the world involving networks of interdependence at multi-

A fim de melhor averiguar os temas do globalismo, são necessárias instituições e processos com capacidade de guiar e restringir atividades coletivas de um grupo, buscando resolver dilemas de ação coletiva inerentes aos cenários institucionais que abordam o globalismo. Essas instituições e processos são chamados de governança, e elas podem ser organizadas tanto por iniciativas privadas quanto por Estados soberanos (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000). Para melhor compreensão da distinção *governo x governança*, KEOHANE e Nye Júnior (2000) apresentam que,

governo é um conjunto que age com autoridade e cria obrigações formais. Governança não necessariamente é conduzida exclusivamente por governos e pelas organizações internacionais as quais delega autoridade. Firms privadas, associações de firms, organizações não governamentais (ONGs) e associações de ONGs são todos engajados, frequentemente em associação com organismos governamentais; para criar governança; às vezes sem autoridade governamental (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000, p. 12, tradução nossa⁸).

Tanto o globalismo quanto a governança no âmbito ambiental, abordados neste artigo, giram em torno da ideia de bens comuns, bens que são de uso comum entre os atores, sendo não rivais e não exclusivos, e tendo em vista as suas externalidades, acredita-se que estas podem ser mais bem administrados em acordos de cooperação, ou seja, através da atuação política (BUCK, 1998). Galaz et al. (2012) percebem que, na presença de limites planetários, seria necessária a institucionalização da governança destes limites - mudança climática, desertificação oceânica, zona estratosférica, mudanças no ciclo do nitrogênio, ciclo fosfórico, uso de água doce, perda de biodiversidade, poluição química e mudanças na emissão de aerossóis -; uma governança que fosse capaz de inter-relacionar a preocupação da comunidade científica com a aplicabilidade política, a fim de romper com a degradação dos limites. Uma vez que a institucionalização dependeria da ação dos Estados, haveria certa necessidade de um consenso quanto à preocupação do uso dos li-

continental distances. These networks can be linked through flows and influences of capital and goods, information and ideas, people and force, as well as environmentally and biologically relevant substances [...].

8. Government is the subset that acts with authority and creates formal obligations. Governance need not necessarily be conducted exclusively by governments and the international organizations to which they delegate authority. Private firms, associations of firms, non-governmental organizations (NGOs) and associations of NGOs all engage in it, often in association with governmental bodies; to create governance; sometimes without governmental authority

limites planetários. A institucionalização reforçaria a credibilidade e a legitimidade da produção da informação científica.

No entanto, as principais dificuldades de institucionalizar os limites planetários de forma inter-relacionada, estariam não apenas na ausência de clareza científica e na dificuldade de mensuração dos mesmos, mas também no processo de interdependência entre eles que, apesar de ser correlacionado, recebe estímulos advindos de cada limite desassociadamente, o que ainda resulta na dificuldade de prever a emergência de novos problemas. Levando em consideração a institucionalização de todos os limites planetários, o principal obstáculo estaria relacionado à dificuldade de coordenação ao incorporar diversas outras instituições concatenadas a cada limite; como, por exemplo, a comunidade científica elencada à biodiversidade e ao clima. Além desta incorporação entre os diversos limites, há também a dificuldade de atuação entre os mais variados níveis (local-regional-global) e, a articulação com organizações ambientais e não ambientais (GALAZ *et al.*, 2012).

Tendo em vista as próprias dificuldades de coordenação que o globalismo por si só gera, Keohane e Nye Júnior (2000) como já abordado, compreendem governança como “[...] os processos e instituições, tanto formais como informais, que guiam e restringem as atividades coletivas de um grupo” (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 2000 p.12, tradução nossa⁹). Como níveis de análise, os autores ponderam que no âmbito internacional há um aumento na complexidade dos processos de construção de normas que serão compromissadas entre os Estados. No entanto, nestas estruturas de governança, ainda ressalta-se o interesses dos Estados, que tendem a cooperar e influenciarem a outros indivíduos inseridos nas Organizações Internacionais (OIS). Deste modo, considera-se que o arranjo institucional de uma OI também é capaz de auxiliar na cooperação e competição entre os Estados, uma vez que também ampliam sua autonomia ao operacionalizar as regras prescritas. Fato este que retoma a importância do PNUMA na governança ambiental.

O PNUMA – como um programa da ONU – objeto de estudo do presente trabalho, será analisado de acordo com suas limitações e dificuldades atuais. É de sugestão de Galaz *et al.*, (2012) que as OIs promovam políticas de integração, promoção e difusão de conhecimento, além de ativar objetivos prioritários em caso de con-

9. [...] the processes and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group.

flitos ambientais. Destarte, os conceitos discutidos nesta sessão explicitaram como podem ser abordados os processos de governança e os tratamentos de limites planetários, torna-se necessário analisar o atual processo de atuação do PNUMA para a governança ambiental internacional. Com vista a esses conceitos e as dificuldades sobre bens planetários citados nesta sessão, fica clara a urgência com relação ao tratamento dos desafios impostos pela governança ambiental, diante das transgressões dos limites planetários.

O PNUMA e seus desafios para a governança ambiental

Como apresentado na seção anterior, há uma dificuldade para a coordenação na governança dos bens comuns devido a complexidade e abrangência dos diversos problemas ambientais. Para melhor compreender o fenômeno da globalização ambiental, Clark (2000) apresenta três variáveis que auxiliam a explicar este processo: o material ambiental, as ideias ambientais e por fim, a governança ambiental.

Material ambiental diz respeito “às maneiras em que o fluxo de energia, de materiais e de organismos - através do meio ambiente - unem as ações de pessoas em um lugar com as ameaças e oportunidades enfrentadas por pessoas em localidades distantes” (CLARK, 2000, p.87, tradução nossa).¹⁰ A compreensão do sistema ambiental apresenta complexas ligações entre a atmosfera, oceano, solo e biota. Estes possuem como conexão elementos como o fluxo de energia pelo curso da atmosfera e dos oceanos que desenvolvem o clima, geram luz, calor e radiação. Destaca-se também o fluxo dos compostos químicos de carbono, oxigênio, enxofre, e fósforo como elementos de vínculos do sistema. Nestes processos, observa-se que há uma mudança de escala que passa a ser global. Embora sejam processos naturais, acredita-se que a atividade humana tem contribuído para mudanças no clima, no ciclo hidrológico e na biodiversidade (CLARK, 2000).

A segunda atribuição seriam as “ideias ambientais” que “aborda maneiras em que as pessoas invocam o ambiente na estruturação de suas relações com outras pessoas a grandes distâncias.”

10. [...] addresses ways in which the flow of energy, materials, and organisms through the environment couples the actions of people in one place with the threats and opportunities faced by people long distances away (CLARK, 2000, p. 87).

(CLARK, 2000, p. 87, tradução nossa).¹¹ Nesta, os problemas ambientais difundidos pela comunidade científica e reconhecidos pela população levam ao entendimento que afetam a todos, de forma que demanda uma solução comum global. A estes são atribuídos elementos sociais, históricos e políticos (CLARK, 2000).

Por fim, a “governança ambiental” “(a)borda a configuração de mudança de atores, normas e expectativas que surgiram como sociedades têm lutado com a globalização das coisas e ideias ambientais (CLARK, 2000, p. 87, tradução nossa¹²). O autor considera que há um aumento de acordos internacionais nos quais busca-se a regulamentação de atividades humanas que irão impactar o meio ambiente, tais como o regime sobre as mudanças climáticas, convenção sobre espécies migratórias etc. Nestas regulamentações, a atuação das OIS desempenham um papel preponderante na medida em que as mesmas apresentam as funções de coordenar, monitorar, prover conhecimento e auxiliar com conhecimento técnico nas convenções internacionais, além da a garantia do cumprimento da tomada de decisão por parte dos mesmos (CLARK, 2000).

Considerando a importância das OIs, apresentar-se-á na sessão subsequente o que foi feito no âmbito do PNUMA até o presente momento, ressaltando os aspectos percebidos pela governança, a partir de seu histórico e estrutura destacando quais seriam as principais dificuldades.

Histórico do PNUMA

O PNUMA foi criado em 1972, na primeira conferência ambiental das Nações Unidas, a conferência de Estocolmo. Sua constituição reconhece o programa como um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, de forma que todo o seu aparato e mudança são discutidos pelas conferências ambientais subsequentes¹³. A opção dos Estados membros de não criarem uma

11. [...] addresses ways in which people invoke the environment in structuring their relations with other people long distances away. (CLARK, 2000, p. 87).

12. [...] addresses the changing configuration of actors, norms, and expectations that have emerged as societies have wrestled with the globalization of environmental stuff and ideas. (CLARK, 2000, p. 87).

13. As conferências ambientais promovidas pela ONU ocorrem mediante convocação na Assembleia Geral das Nações Unidas. Até o presente momento houve quatro reuniões: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano que ocorreu em Estocolmo em 1972 (Apelidada como conferência de Estocolmo); A conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em

organização especializada deve-se ao fato de que, até aquele momento, já existiam outras OIS que apresentavam algumas funções ambientais, como a UNESCO, OMS, etc. A criação de uma organização internacional ambiental demandaria a inclusão das atividades já desempenhadas pelos outros organismos à uma nova OI, o que elevaria o custo da criação, uma vez que as OIS presentes já tinham credibilidade e burocracias bem desenvolvidas. (IVANOVA, 2013).

Inicialmente, tinha-se o objetivo de coordenar as atividades dos Estados membros e, facilitar a transferência de conhecimento científico, para que os mesmos sejam capazes de atuar frente às alterações ambientais. O primeiro sucesso quanto ao estabelecimento de acordos é oriundo do acordo da Convenção de Bonn, em 1979 sobre Espécies Migratórias (CMS), no qual estão inseridos 116 países membros e que busca supervisionar acordos para a proteção de 120 espécies migratórias. Também se tem como exemplo de êxito o protocolo de Montreal ratificado em 1987, que buscava evitar que produtos químicos deteriorassem a camada de ozônio e afetasse a saúde das pessoas (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2012). Para Soares (2012), no entanto, haveria uma principal preocupação por parte dos países devido à alta vulnerabilidade em que se encontravam, uma vez que a degradação da camada de ozônio estava elevando o alto número de doenças como, por exemplo, o câncer de pele, e foi tal preocupação que levou ao sucesso do acordo.

Um dos marcos importantes quanto à governança ambiental, diante do auxílio científico, diz respeito à criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) em 1988, criado pelo PNUMA e pela Organização Meteorológica Mundial. Neste, a comunidade científica torna-se capaz de demonstrar os riscos e impactos para o aquecimento global, um dos limites planetários, que já foi ultrapassado. O alerta quanto à gravidade do problema aos países torna o papel do IPCC fundamental para a Convenção Quadro Sobre Mudanças Climáticas ratificada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Rio-92) e, posteriormente aderida ao Protocolo de Quioto, de 1997, acordo que tem por objetivo diminuir as implicações dos gases de efeito estufa para minimizar as consequências da mudança climática (PROGRAMA DAS

1992 (Apelidada de Rio-92); A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, 2002 e A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também no Rio de Janeiro em 2012, conhecida, de modo geral, como Rio +20 (LAGO, 2013).

NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015). Ao ressaltar o sucesso dos acordos até então, levantou-se a questão da necessidade de financiamento para a adaptação de países em desenvolvimento à agenda ambiental, que foi contemplada em 1992, na conferência do Rio de Janeiro, com a criação do Fundo Para o Meio Ambiente Global (GEF). (SOARES, 2012).

Em 1995, criou-se a Emenda Basel Ban, sobre a restrição de exportação de resíduos perigosos, que buscava diminuir impactos ambientais e os riscos à saúde que foi adotado por 70 países e pela União Europeia. Já na conferência ambiental de 2002, a Conferência de Johannesburg, atribuindo o nome ao local da reunião, o PNUMA tornou-se líder para auxiliar na redução gradativa do petróleo com chumbo, que estaria afetando a saúde da população. Países da África subsaariana, como Gana, Quênia, e alguns países caribenhos, estão sendo auxiliados na remoção deste tipo de combustível para meios de transporte (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).

Baseando-se em trabalhos do próprio PNUMA, ressaltados na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1998 – que afirma que sua ineficácia é oriunda de sua “fragmentação internacional” e “falta de coerência” –, os presidentes da Alemanha e França, propuseram criar uma nova agência especializada da ONU (VEIGA, 2012). Como ressaltado por Veiga (2012), busca-se evitar, por parte dos Estados Unidos da América (EUA), uma expansão da ONU. Tal fato também é percebido na conferência de 2012, também ocorrida no Rio de Janeiro, na qual a maioria dos países ainda se colocava contra a criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente. No entanto, o resultado da conferência foi o fortalecimento do PNUMA, em que constata-se uma maior autonomia em suas funções¹⁴. Tal fato torna-se um avanço, embora o PNUMA

14. a) Estabelecer o princípio da adesão universal ao Conselho de Administração do PNUMA, assim como outras medidas para reforçar a sua governança bem como a sua capacidade de resposta e responsabilização aos Estados-Membros;

b) Dotar o Programa de recursos financeiros seguros, estáveis, adequados e aumentados, provenientes do orçamento regular das Nações Unidas e contribuições voluntárias a fim de cumprir o seu mandato;

c) Melhorar a voz do PNUMA e sua capacidade de cumprir o seu mandato de coordenação dentro do sistema das Nações Unidas, através do reforço e engajamento nos principais órgãos de coordenação das Nações Unidas e o empoderamento para liderar os esforços para formular estratégias sobre o meio ambiente de todo o sistema das Nações Unidas;

d) Promover uma forte interface ciência-política, com base nos instrumentos internacionais existentes, tais como avaliações, painéis e redes de informação, incluindo o Global Environment Outlook, como um dos processos que visam reunir informações e avaliação

não deixe de ter ainda um papel secundário na Organização. A superficialidade do documento é tratada por Gonçalves (2012) como a falta de consenso entre os Estados, no entanto, o tópico 'a', por exemplo, poderia auxiliar na obrigação dos países em financiar o programa, que apresenta um orçamento mínimo. (VEIGA, 2012).

Após a mudança de alguns aspectos institucionais propostos na Rio+20 o PNUMA realizou sua primeira assembleia: o United Nations Environment Assembly (UNEA). Ela ocorreu na cidade sede do Programa, em Nairóbi em 2014 e buscava fortalecer seu Design institucional, estabelecendo a agenda ambiental. Também foram abordados temas como o comércio ilegal de animais selvagens, a qualidade do ar, o financiamento da economia verde e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), agenda esta, que pretende evoluir com os avanços dos objetivos do milênio (ODM), conhecida como Pós-2015. (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2015). Este, que continha como principais metas o pilar econômico e ambiental, passou a ser mais exigido às nações. (VEIGA, 2012). É possível observar melhor a cronologia do Programa no Quadro 1¹⁵.

Pelo próprio PNUMA, constata-se a interdependência abordada pelos limites planetários e, para tanto, busca-se fortalecer reiteradamente o desenvolvimento sustentável em larga escala. Seriam limitações para os seus objetivos a ausência de instituições que auxiliariam na integração dos meios de implementação, além de capacitação, informação e monitoramento das decisões dos Estados (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2014). Destaca-se, portanto, que a atividade dos meios de coordenação do programa em prol do Pós-2015, torna-se um desafio ao PNUMA e, demanda seu fortalecimento para tais atribuições.

para apoiar a tomada de decisão esclarecida;

e) Disseminar e compartilhar informações ambientais baseadas em evidências e sensibilizar o público para as questões ambientais críticas e emergências;

f) Proporcionar capacitação para os países, bem como apoiar e facilitar o acesso à tecnologia;

g) Consolidar progressivamente as funções da sede do Programa em Nairóbi, bem como fortalecer sua presença regional, a fim de ajudar os países, a pedido, na implementação de suas políticas nacionais de meio ambiente, em colaboração íntima com outras organizações relevantes do sistema das Nações Unidas;

h) Garantir a participação ativa de todos os interessados, recorrendo às melhores práticas e modelos estabelecidos pelas instituições multilaterais e explorando novos mecanismos para promover a transparência e a participação efetiva da sociedade civil (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012).

15. A cronologia proposta é baseada no histórico abordado ressaltando as principais atividades do PNUMA e suas mudanças estruturais.

Quadro 1: Histórico e Realizações do PNUMA

Ano	Histórico e Realizações do PNUMA
1972	Criação do PNUMA na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano
1979	Convenção de Bonn, em 1979 sobre Espécies Migratórias
1987	Criação do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
1988	Criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC)
1992	Criação da comissão de desenvolvimento sustentável
1995	Criação da Emenda Basel Ban
1997	Criação do Protocolo de Quioto
2002	Lançamento da Parceria para Veículos e Combustíveis Limpos entre os países, a fim de se eliminar o uso do chumbo.
2012	Adesão de uma política institucional para o fortalecimento do PNUMA na RIO+20
2014	Realização da primeira reunião estabelecida pelo PNUMA:

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de PNUMA (2015) e UNEP (2012).

Estrutura

Atualmente, o PNUMA apresenta oito divisões para a promoção do desenvolvimento sustentável, sendo¹⁶:

16. Embora não abordado neste artigo, há outras áreas dentro do PNUMA a serem exploradas como os centros de colaboração - Basel Agency for Sustainable Energy (BASE), BCA Centre for Sustainable Buildings (CSB), Frankfurt School of Finance and Management, Global Efficient Lighting Centre (GELC), Global Reporting Initiative (GRI), Global Resource Information Database (GRID), UNEP Collaborating Centre on Water and Environment (UCC-Water), UNEP DTU Partnership, UNEP World Conservation Monitoring Centre (WCMC), UNEP International Ecosystem Management Partnership (UNEP-IEMP) -, secretarias específicas para convenções específicas - African Ministerial Conference on the Environment (AMCEN), Bamako Convention, Basel Convention, Carpathian Convention, Climate and Clean Air Coalition (CCAC), Convention on Biological Diversity (CBD), Climate Technology Centre and Network (CTCN), Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), Convention of Migratory Species (CMS), Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (GPA), Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystems Services (IPBES), Minamata Convention, Multilateral Fund Secretariat for the Implementation of the Montreal Protocol (MFS), Ozone Secretariat, Rotterdam Convention, Stockholm convention, Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM), Tehran Convention, 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production (10YFP) -, além da estrutura administrativa ao redor do diretor executivo do programa

- *A Divisão de Alerta Imediato e Monitoramento (DEWA)*: Monitora, analisa e relata, em escala global e regional, a situação do meio ambiente, tanto em âmbito científico como no político, contribuindo com a escolha de decisões e planejamentos a serem tomados. Com essas monitorias, a DEWA também alerta a comunidade mundial sobre a situação do meio ambiente (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).

- *Divisão de Implementação de Políticas Ambientais*: Responsável pela implementação de políticas ambientais, providenciando assistência técnica, assessoria e fortalecimento da capacidade de gestão ambiental, de países em desenvolvimento e países com economias em transição (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).

- *Divisão de Tecnologia, Indústria e Economia (DTIE)*: Busca ampliar a participação de comércio, indústrias e ONGs em processos de tomada de decisão e sua implementação, além de capacitar países em desenvolvimento de forma que sejam aderidas as políticas ambientais em setores de energia (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).

- *Divisão de Comunicação e Informação Pública (DCPI)*: A DCPI utiliza de vários meios de mídias para dissipar melhor as ações do PNUMA, utilizando da internet e televisão, até por meio de eventos, prêmios e parcerias. Visa influenciar atitudes, comportamentalmente e decisões relacionadas ao meio ambiente local e mundial com as ações divulgadas (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).

- *Divisão de Leis e Convenções do Meio Ambiente (DELC)*: A DELC (Divisão de Leis e Convenções do Meio Ambiente) trabalha com o desenvolvimento da lei ambiental para resolver os desafios do meio ambiente, apoiando a implementação de Acordos Ambientais Multilaterais (MEAs) e facilitando interligações e sinergia, respeitando a autonomia legal do MEAs e as decisões tomadas pelos seus respectivos órgãos governamentais. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).

que é demonstrada no organograma em anexo (UNITED NATIONS ENVIROMNEN-TAL PROGRAM, 2016).

- *Divisão de Coordenação da Global Environment Facility (DGEF)*: auxilia nos custos de países com economia em transição para resolver problemas ambientais, visando atingir os benefícios relativos ao meio ambiente (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Divisão de Cooperação Regional (DRC)*: constitui no estabelecimento do PNUMA ao redor do mundo, dividido em seis escritórios regionais, auxiliando na regionalização da Organização, voltando-se assim aos problemas regionais (UNEP, 2011). Desta forma, o PNUMA apresenta escritórios na África, Ásia e pacífico, Europa, América do Norte, América Latina e Caribe e, leste da Ásia¹⁷ (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF)*: Em parceria com o Banco Mundial (BM) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, busca-se auxiliar e garantir recursos do Fundo. Justifica-se seu financiamento devido ao auxílio do programa para a elaboração de medidas políticas a serem tomadas pelos Estados, de forma também regional e global (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- *Iniciativa Financeira (UNEP-FI)*: Procura a adoção de práticas que trazem a sustentabilidade das operações das instituições financeiras. São mais de 160 instituições que formam o UNEP-FI, que trabalha junto com o PNUMA para entender os impactos ambientais e sociais na prática financeira (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM, 2012).
- *Centro de Monitoramento da Conservação Mundial (WCMC)*: A WCMC trabalha no conhecimento sobre a biodiversidade, oferecendo informações confiáveis, estratégicas e oportunas para órgãos não-governamentais e privados, incluindo o PNUMA, para serem usadas no desenvolvimento e implementação de políticas e decisões (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM, 2012).

17. Além dos escritórios regionais o PNUMA também apresenta escritórios sub-regionais: - Jamaica para o Caribe, Cazaquistão para Ásia Central; Samoa para o Pacífico, Uruguai para a América do Sul, Costa do Marfim para a África Leste -; Nacionais: - China; Brasil, México, Rússia, África do Sul - e, "Liaison offices": - Adis Abeba (Union Africana, ECA); Viena; (European Union); Bruxelas (European Union); New York (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM, 2016).

Dentre estas, as quatro primeiras divisões têm como função coordenar sete áreas de atuação:

- mudança Climática, no qual a organização procura auxiliar os Estados a obter uma economia de baixo carbono e a resiliência de nações afetadas com o clima;
- conflitos e desastres, no qual o PNUMA busca cooperação ambiental para a construção de paz e também avalia impactos ambientais pós desastres, e para a prevenção dos mesmo;
- administração de ecossistema, que busca promover a conservação ambiental, de forma a manter o seu desenvolvimento.
- governança Ambiental, pretende auxiliar na coordenação de esforços internacionais para a promoção da implementação de acordos ratificados nas conferências ambientais;
- resíduos Químicos, busca auxiliar os tomadores de decisão nos processos de negociações de uso químico e de resíduos, como o protocolo de Montreal;
- Eficiência de recursos e consumo sustentável e produção, onde promove o consumo sustentável através da promoção do turismo sustentável, dentre outras atividades (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015).
- meio Ambiente em estudo: busca contribuir para a formulação, planejamento e avaliação de políticas ambientais que são disponibilizadas em plataformas abertas e contribuem para o desenvolvimento sustentável na medida em que fortalecem o conhecimento técnico para auxiliarem em processos decisórios e em questões de conhecimento oportuno (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2016).

O programa compreende que atualmente há uma série de questões ambientais que exigem um retorno de atuação global. Considera-se que a atuação de modo globalizado das nações, economias e pessoas necessitam de uma gestão ambiental, sejam elas demandas de apenas um país ou internacional como a poluição do ar e a perda de biodiversidade. Estas exigirão resposta das partes interessadas e uma ação global, regional e local e sobretudo governança (UNITED NATIONS ENVIROMNENTAL PROGRMAM, 2009). Para o Programa:

Governança Ambiental compreende as regras, práticas, políticas e instituições que moldam como os seres humanos interagem com o ambiente.

A boa governança ambiental leva em conta o papel de todos os intervenientes que impactam o meio ambiente. Dos governos para as ONGs, o setor privado e a sociedade civil, a cooperação é fundamental para alcançar uma governação eficaz que pode nos ajudar a avançar no sentido de um futuro mais sustentável (UNITED NATIONS ENVIROMNENTAL PROGRMAM, 2009, p. 2, tradução nossa).¹⁸

É possível perceber a partir de tal estrutura algumas das atividades realizadas pelo programa, que tentam articular os temas, tanto em nível regional – a partir de seus escritórios –, como também problemas globais – como, por exemplo, o monitoramento e sugestão de legislações para o cumprimento de acordos multilaterais. Deste modo, observa-se um processo de regionalização do PNUMA que poderia ser um útil aparato para a governança. No entanto, como destaca Veiga (2013) a ênfase na solução de problemas específicos dos países membros destinou pouca atenção à sua missão global e a distância física entre os centros de atividade política tornou-se também um obstáculo ao dificultar a coordenação de temas ambientais que estão em outras instâncias que não a do programa. Isto posto, discutir-se-á as limitações da atuação do programa para a governança no tópico a seguir.

Limitações e dificuldades do pnuma em estabelecer mecanismos de coordenação de governança ambiental

Mais de quarenta anos depois da criação do PNUMA, ainda não há um consenso sobre seu desempenho. Enquanto alguns elogiam a organização pela sua performance, como um dos programas mais impressionantes da ONU, devido às suas realizações diante de seus escassos recursos e da escassa autoridade, outros apontam sua incapacidade em desenvolver um maior número de atividades e de chamar mais atenção dos diversos *players* internacionais, considerando o programa fraco e ineficaz em suas funções essenciais.

18. Environmental Governance comprises the rules, practices, policies and institutions that shape how humans interact with the environment.

Good environmental governance takes into account the role of all actors that impact the environment. From governments to NGOs, the private sector and civil society, cooperation is critical to achieving effective governance that can help us move towards a more sustainable future.

(IVANOVA, 2010). Por isso, analisar-se-á o desempenho do PNUMA e serão destacadas as limitações e dificuldades que o programa enfrenta.

Desde a criação do PNUMA, seu quadro institucional passou por diversas mudanças, ampliando constantemente suas normas, princípios, regras, processos de tomada de decisão, acordos e atores envolvidos. Entretanto, devido à ausência de uma visão compartilhada, metas claras, comunicação eficiente e coordenação entre instituições internacionais, a articulação para resolução de problemas ambientais globais foi ineficiente. (IVANOVA, 2012).

Para Ivanova (2010),

[e]mbora considerado por alguns como muito amplo e por outros como demasiado estreito, o mandato do PNUMA permaneceu claramente definido em cinco áreas principais: 1) o monitoramento, avaliação e alerta precoce; 2) desenvolvimento de normas, padrões e políticas internacionais; 3) catalisação da ação ambiental; 4) coordenação das atividades ambientais do sistema das Nações Unidas; e 5) capacidade de construção de instituições nacionais¹⁹. (IVANOVA, 2010, p. 38, tradução nossa).²⁰

Sobre o monitoramento, avaliação e distribuição de informação, o PNUMA tem sido bem sucedido. A organização utiliza tecnologias para monitorar a distribuição de recursos naturais e humanos através do uso de bancos de dados e redes mundiais que fornecem acesso a dados de milhares de instituições e especialistas. Conforme seu mandato,

a organização não realiza seu próprio monitoramento [...], (mas) recolhe, analisa e integra dados de agências da ONU e outras organizações, incluindo secretariados das convenções, universidades, institutos de ciência e organizações não governamentais, a fim de sintetizar as avaliações ambientais mais amplas. (IVANOVA, 2010, p. 38, tradução nossa²¹).

A organização também deve fornecer alertas sobre ameaças ambientais e facilitar a ação colaborativa internacional no que con-

19. Para acessar a Declaração de Estocolmo, ver UNEP (1972).

20. Though regarded by some as too broad and by others as too narrow, UNEP's mandate has remained clearly defined along five core areas: 1) monitoring, assessment, and early warning; 2) developing international norms, standards, and policies; 3) catalyzing environmental action; 4) coordinating the environmental activities of the UN system; and 5) building national institutional capacity.

21. [...] it collects, analyzes, and integrates data from UN agencies and other organizations including convention secretariats, universities, science institutes, and nongovernmental organizations, in order to synthesize broad environmental assessments.

cernem as questões ambientais. As ações e relatórios gerados pelo PNUMA nesse âmbito têm sido considerados úteis pelos atores interessados para a identificação das principais questões ambientais emergentes. Apesar disso, a organização é criticada por encontrar dificuldades em fornecer um registro comparativo entre os dados nacionais. Os relatórios classificam os dados de acordo com assunto e área geográfica, mas não acompanha e compara o desempenho de cada país no enfrentamento de seus respectivos desafios ambientais. Essa dificuldade neutraliza a possibilidade de utilização dos dados para decisões políticas e a formulação de políticas ambientais multilaterais. Por isso, apesar de possuir um forte histórico científico que permite a criação de um sistema coerente de informação ambiental internacional, o trabalho da organização se mostra incompleto e, com isso, surgem algumas organizações ambientais que tentam suprir a lacuna deixada pelo PNUMA, além de iniciativas dos próprios governos com a criação de um sistema paralelo de informação ambiental. (IVANOVA, 2010).

Os papéis de desenvolvimento de normas, padrões e políticas internacionais, catalisação da ação ambiental e coordenação de atividades ambientais se baseiam em uma ação proativa de defesa internacional por parte do PNUMA, que deve definir agendas ambientais globais e estimular governos e organizações a participarem de tais agendas. Com esses esforços, o PNUMA teve sucesso ao criar acordos ambientais internacionais como a Convenção de Viena, de Montreal, de Basel, de Rotterdam, de Estocolmo, entre outras. No caso da Convenção de Viena, que trata da proteção da camada de Ozônio, o PNUMA iniciou acordos que levaram a políticas, diretrizes e normas concretas altamente eficazes. (IVANOVA, 2010).

O Programa desencadeou vários resultados positivos, como o incentivo à criação de ministérios ambientais pelos Estados; à ratificação de acordos ambientais multilaterais que buscam reverter o processo de aquecimento global e seus impactos negativos gerados na camada de ozônio; à regulação do comércio de espécies em ameaça de extinção; ao controle de produtos químicos perigosos; entre outros. Há, aproximadamente, quinze acordos ambientais globais que buscam responder às preocupações ambientais, mais de quinhentos acordos ambientais multilaterais (a maioria a nível regional) e mais de quarenta agências multilaterais adicionaram “atividades ambientais” a seu escopo de operações. Além disso,

novos mecanismos de financiamento surgiram como organizações independentes, como o Global Environment Facility. (IVANOVA, 2013). Entretanto, o PNUMA também apresenta diversos problemas pelos quais é criticado. A organização tem se mostrado ausente nos debates acerca de questões ambientais e sofre pressão por não conseguir se estabelecer como principal fórum de debate no campo ambiental como a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial da Saúde, por exemplo, conseguiram se estabelecer em seus respectivos campos. (IVANOVA, 2010).

Além disso, o PNUMA não conseguiu se firmar como “casa organizacional” para as convenções que surgiram a partir de suas ações, de modo que tais convenções tornaram-se entidades autônomas. Por isso, apesar do PNUMA apresentar eficácia na “catalisação da ação ambiental e criação de acordos ambientais internacionais através de uma ampla gama de assuntos, a organização tem enfrentado grandes desafios na coordenação da ação ambiental internacional.” (IVANOVA, 2010, p. 43, tradução nossa).²²

Isso faz com que seu objetivo de criação de se tornar o centro de gravidade de um complexo sistema de governança ambiental internacional não seja inteiramente cumprido, deixando a desejar tanto na coordenação dos acordos ambientais multilaterais estabelecidos sob sua gerência como, principalmente, na coordenação das atividades ambientais das agências da ONU. Essas falhas resultaram no surgimento de muitas outras organizações ambientais que tentam suprir as lacunas deixadas pelo PNUMA, de forma que o sistema de governança ambiental internacional apresenta crescimento complexo e fragmentado devido à falta de uma organização central que atue como âncora no campo ambiental. Tais dificuldades tem feito com que o PNUMA pareça “apenas mais um ator no campo ambiental, disputando a atenção e os recursos limitados do governo, não como o líder ou organização âncora”. (IVANOVA, 2010, p. 45, tradução nossa).²³

Sobre o objetivo da instituição de apoio à construção de instituições nacionais, há certa discussão acerca da questão, pois a criação da organização objetivava a coleta, reunião e divulgação de informa-

22. [...] catalyzing environmental action and creating international environmental agreements across a wide range of issues, it has faced considerable challenges in coordinating international environmental action.

23. [...] UNEP is perceived as just another actor in the environmental field, vying for limited governmental attention and resources, rather than as the leading, anchor organization.

ção e coordenação de ações, e não de implementação. Desse modo, o papel desempenhado pelo PNUMA tem relação com a liderança na governança ambiental global e, até agora, a organização teve um sucesso parcial em sua missão, tendo sido eficaz nos processos de avaliação científica e acompanhamento, na ação de despertar processos políticos que frutificarão em acordos ambientais multilaterais, na criação de um corpo de direito internacional para tratar as questões ambientais e tem conseguido chamar a atenção política para algumas questões extremamente pertinentes, como a destruição da camada de ozônio e a desertificação. (IVANOVA, 2010).

O desempenho e a atuação de organizações internacionais é resultado, em grande medida, do interesse e da influência de Estados membros na criação e financiamento de tais organizações. Alguns autores consideram que as limitações e dificuldades que o PNUMA encontra para estabelecer mecanismos de coordenação de governança ambiental partem da falta de apoio dos Estados membros à organização, com destaque aos Estados Unidos. Esse argumento recai sobre duas evidências apresentadas por Ivanova (2010), o design original supostamente fraco da organização e a redução do apoio financeiro recebido ao longo dos anos. A autora acredita que tanto a influência dos Estados quanto as dinâmicas organizacionais internas afetam o desempenho do PNUMA, mas destaca que as organizações internacionais também são produtos de seu ambiente contextual e do local em que operam. (IVANOVA, 2010).

A criação do PNUMA objetivou a constituição de uma organização catalisadora e coordenadora em uma paisagem institucional desordenada. Os Estados determinaram o design do PNUMA, que foi constituído como um programa, ao invés de uma agência especializada para evitar competição com outros órgãos das Nações Unidas, o que incapacita sua ação sobre as outras agências autônomas da ONU, uma vez que não possui autoridade formal sobre elas. Isto porque, na hierarquia estabelecida pela ONU, os programas têm menor independência e autoridade, porque eles são órgãos auxiliares da Assembleia Geral, enquanto agências especializadas, por outro lado, são organizações intergovernamentais autônomas e possuem autoridade universal independentes do Secretariado e da Assembleia Geral da ONU. Outra dificuldade encontrada pelo programa é o desafio de recrutar e reter pessoal de alta qualidade com os conhecimentos e experiência política necessários para melhorar o posicionamento internacional da organização devido à

localização do PNUMA, que é uma das poucas agências da ONU localizadas em um país em desenvolvimento²⁴. (IVANOVA, 2010).

Além dos diversos fatores externos que comprometem a atuação do PNUMA citados anteriormente, dinâmicas organizacionais internas também afetam o desempenho do programa, pois ele é marcado por dificuldades na comunicação interna entre os níveis administrativos, por uma gerência sem resposta e por jogos políticos internos. Por isso, a responsabilidade sobre algumas limitações do PNUMA não deve recair apenas sobre agentes externos ao programa, como os Estados membros e os financiamentos recebidos, mas também sobre a ineficácia da diretoria executiva em solucionar suas deficiências internas. (IVANOVA, 2010).

Em consequência da gama de dificuldades explorada neste item, pode-se dizer que a estrutura do PNUMA não favorece uma governança global ambiental eficiente, pois sua proposta de casa organizacional em prol do ambiente tem se mostrado ineficaz não apenas politicamente, como também financeiramente. Por isso, há mais de uma década são discutidas, tanto pela academia quanto por governantes, as possibilidades de reforma da governança ambiental em nível global. (IVANOVA, 2012).

Devido à ineficácia apresentada pelo PNUMA na governança ambiental, foi percebida a necessidade de reforma de seu arranjo institucional visando à efetividade de ações que dizem respeito aos problemas ambientais. A partir da Declaração de Malmö²⁵, iniciou-se um processo de reforma na governança ambiental internacional, no entanto, sua evolução foi insatisfatória, gerando como resultados negociações intermitentes e desenvolvimento limitado ao longo dos anos. A perspectiva de reforma institucional incidiu, então, sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a Rio+20, pois ela ofereceria a oportunidade para uma reforma substancial na arquitetura institucional para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável. (IVANOVA, 2012).

24. A autora acredita que a localização da sede do PNUMA, no Quênia, pode explicar tanto o sucesso quanto o fracasso do Programa. Estar localizado em um país em desenvolvimento, onde a degradação ambiental é visível, traz um senso de urgência ao Programa, no entanto, sua localização geograficamente distante dos órgãos da ONU sobre os quais o PNUMA deveria influenciar e coordenar pode ser um fator desfavorável. (IVANOVA, 2012).

25. Durante o primeiro Fórum Ministerial Global do Meio Ambiente, em Malmö, no ano 2000, ministros ambientais frisaram a importância de uma arquitetura institucional mais eficaz para tratar dos problemas ambientais globais. (IVANOVA, 2012).

A rápida evolução de problemas globais costuma transpor as estruturas dos organismos de governança ambiental, que muitas vezes não têm a agilidade necessária para fornecer uma resposta global. A Rio+20 abriu espaço para o debate do que seria necessário mudar nesse sentido e quais poderiam ser os meios para mudança. Concluiu-se que era necessário “melhorar o impacto, os recursos e a visibilidade das instituições que trabalham com o meio ambiente e desenvolvimento sustentável” (IVANOVA, 2013, p. 224, tradução nossa²⁶).

As discussões acerca das perspectivas de reforma institucional consolidaram-se, então, em duas abordagens,

- “a transformação do PNUMA em uma agência especializada;
- o aprimoramento do PNUMA sem alterar sua condição de órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU” (IVANOVA, 2012, p. 566, tradução nossa).²⁷

Diante de tais perspectivas²⁸, o posicionamento dos *players* internacionais se dividiu. A União Europeia se colocava a favor da primeira opção, enquanto os Estados Unidos e a China, por exemplo, se mostravam descrentes que uma mudança institucional do PNUMA garantiria uma melhor governança ambiental internacional. Para eles, o enfoque deveria ser na tentativa de melhorar a capacidade do Programa em cumprir seus objetivos. (IVANOVA, 2012).

A Rio+20 abriu espaço para que o debate das possíveis reformas institucionais acontecesse e o resultado foi ímpar. Os governos decidiram abolir a Comissão das Nações Unidas para

26. [...] to improve the impact, resources and visibility of the institutions working on environment and sustainable development.

27. [...] transforming UNEP into a specialized agency; and enhancing UNEP without changing its status as a subsidiary body of the UN General Assembly.

28. A diferença entre as duas opções é, sobretudo, técnica. As agências especializadas das Nações Unidas são organizações autônomas ligadas à ONU por meio de acordos especiais sob o amparo dos artigos 57 e 63 da Carta da ONU. As agências especializadas têm competência universal para filiação, de maneira que qualquer Estado pode se tornar membro caso ratifique o tratado constitutivo da agência. Além disso, as agências são sujeitos autônomos do direito internacional e recebem contribuições dos Estados parte (não recebem nenhum apoio financeiro da ONU). Já os órgãos subsidiários da AGNU ou do Conselho Econômico e Social são criados no âmbito do artigo 22 da Carta da ONU. Tais órgãos podem ser conselhos, programas, fundos, comitês ou comissões, que trabalham diretamente através da ONU, o que lhes garante autoridade para ocupar posições de coordenação e liderança dentro das Nações Unidas. Os órgãos subsidiários recebem apoio financeiro da ONU e apoio administrativo do Secretariado da ONU ou dos escritórios da ONU (em Genebra, Viena, ou Nairóbi). (IVANOVA, 2012).

o Desenvolvimento Sustentável (CSD) e substituí-lo por um fórum político de alto nível dentro da AGNU. O Fórum foi lançado em setembro de 2013 e se reunirá a cada quatro anos com os chefes de Estado na AGNU e anualmente a nível ministerial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)²⁹. (IVANOVA, 2013).

Dentre as principais funções do novo fórum político de alto nível estão

[...] fornecer liderança política, orientação e recomendações para o desenvolvimento sustentável; oferecer uma plataforma dinâmica para estabelecer diálogos regulares [...] para o avanço do desenvolvimento sustentável; melhorar e promover a coordenação no sistema das Nações Unidas nos programas e políticas de desenvolvimento sustentável; apoiar as tomadas de decisões baseadas em evidências [...] ³⁰ (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2012, p. 16, tradução nossa). ³¹

Assim, um novo modelo de instituição foi criado. Os governos acordaram em atualizar o PNUMA como o único órgão subsidiário das Nações Unidas com adesão universal, pois compreendeu-se que a adesão universal melhoraria a organização em sua legitimidade e autoridade formal. (IVANOVA, 2013).

Legalmente, o PNUMA sempre teve autoridade para tratar de questões ambientais nos âmbitos da ONU, dos governos nacionais e da sociedade civil, no entanto, havia não só uma falta de apoio financeiro dos governos para que as negociações tomassem forma, como também havia o obstáculo de adesão limitada ao Programa, de modo que garantir sua autoridade ao firmar acordos multilaterais era desafiador. Por isso, garantir ao PNUMA a adesão universal foi uma medida que pode viabilizar a eficácia do mesmo para cumprir seu mandato sem precisar transformá-lo em uma agência especializada³². (IVANOVA, 2013).

29. Com a Rio+20, o ECOSOC também passou por reformas institucionais e seu mandato foi expandido ao incluir questões ambientais. (IVANOVA, 2013).

30. Ver (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2012).

31. [...] Provide political leadership, guidance and recommendations for sustainable development; Provide a dynamic platform for regular dialogue [...] to advance sustainable development; Improve cooperation and coordination within the United Nations system on sustainable development programmes and policies; Enhance evidence-based decision-making at all levels and contribute to strengthening ongoing capacity-building for data collection and analysis in developing countries.

32. A reforma do PNUMA atribuiu a ele algumas características de uma agência es-

Além do conjunto de reformas que buscavam garantir, de uma vez por todas, a visibilidade, autoridade e os recursos do PNUMA, o Programa não só teve sua visão e mandato originais reforçados, como substituiu-se o Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente pela Assembleia Ambiental das Nações Unidas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Tal mudança foi ratificada pela AGNU na resolução 67/784 de 2013. (IVANOVA 2013; UNITED NATIONS, 2013).

Pode-se dizer que a Rio+20 concluiu um esforço de anos para reestruturar o PNUMA e reafirmou, no parágrafo 88 do documento final, o papel de liderança do Programa na governança ambiental:

Estamos empenhados em fortalecer o papel do PNUMA como a autoridade ambiental global que lidera e define a agenda ambiental global, promove a implementação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no sistema das Nações Unidas e serve como um defensor para o meio ambiente global (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2012, p. 17, tradução nossa).³³

O reconhecimento explícito do PNUMA como autoridade ambiental e voz para o meio ambiente na ONU reforça a importância da coordenação do PNUMA para liderar os esforços na formulação de estratégias relativas ao meio ambiente. (IVANOVA, 2013).

É possível afirmar que a Rio+20 marcou o começo - e não o fim - do processo de reforma institucional do PNUMA. Os obstáculos não deixaram de existir, pelo contrário, agora há novos desafios a serem ultrapassados. Por exemplo,

sem uma clara divisão de trabalho entre as instituições que estão à frente das discussões acerca do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, o risco de sobreposição, duplicação e competição entre o novo fórum político de alto nível, o ECOSOC reformado, o PNUMA, outras instituições da ONU e agências ambientais multilaterais continua a ser significativo e ameaça perpetuar a

pecializada, como sua universalidade e maior estabilidade e previsibilidade financeira, entretanto tais benefícios foram vinculados ao Programa sem o inconveniente de um longo processo de negociação do tratado.

33. We are committed to strengthening the role of the United Nations Environment Programme as the leading global environmental authority that sets the global environmental agenda, promotes the coherent implementation of the environmental dimension of sustainable development within the United Nations system and serves as an authoritative advocate for the global environment.

dinâmica que levou à reforma institucional” (IVANOVA, 2013, p. 224, tradução nossa).³⁴

É responsabilidade do PNUMA tomar a frente das discussões e das ações que envolvem a agenda ambiental e fazer bom uso de sua reestruturação institucional para evitar o ostracismo e a falta de liderança na governança ambiental global, como se viu nos últimos anos.

Conclusão

A gestão dos recursos ambientais tem se tornado tema cada vez mais forte nas rodadas de negociações internacionais, seja para a discussão de sua escassez, seja para o seu gerenciamento em âmbito global, doméstico e/ou regional. Nestas discussões fica claro que a gerência dos recursos não cabe mais apenas a um viés institucional, pois, nos dias de hoje, é impossível analisá-los unicamente como geradores de renda e passíveis de exploração – tais como foram considerados por muitos séculos ao longo da história. Por isso, a governança ambiental tem se mostrado uma alternativa mais ampla e aplicável a todas as agendas domésticas no que tange à nova gestão dos recursos ambientais.

Tendo em vista o novo rumo das discussões ambientais, a ONU, como organismo norteador das ações estatais no ambiente internacional e – em certa medida – doméstico, julgou necessário abrir uma pauta de discussão que abordasse, de maneira mais conjunta, as questões concernentes ao meio ambiente. “Nasce”, assim, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o PNUMA. O objetivo inicial do Programa era coordenar as atividades dos Estados membros e, facilitar a transferência de conhecimento científico, para que os mesmos fossem capazes de atuar frente às alterações ambientais. Mas, talvez, ter sido criado como um Programa, e não como uma, pode ter um dos principais fatores que impulsionaram questionamentos acerca da incapacidade de gerenciamento e *enforcement* do PNUMA, por dispor de um tema amplo e de suma importância para as relações internacionais em seus diversos âmbitos.

34. [...] without clear division of labour between the environment and sustainable development institutions, the potential for overlap, duplication, and competition between the new high-level political forum, a reformed ECOSOC, UNEP, other UN institutions and multilateral environmental agencies (MEAs) remains significant and threatens to perpetuate the dynamics that led to the institutional reform in the first place.

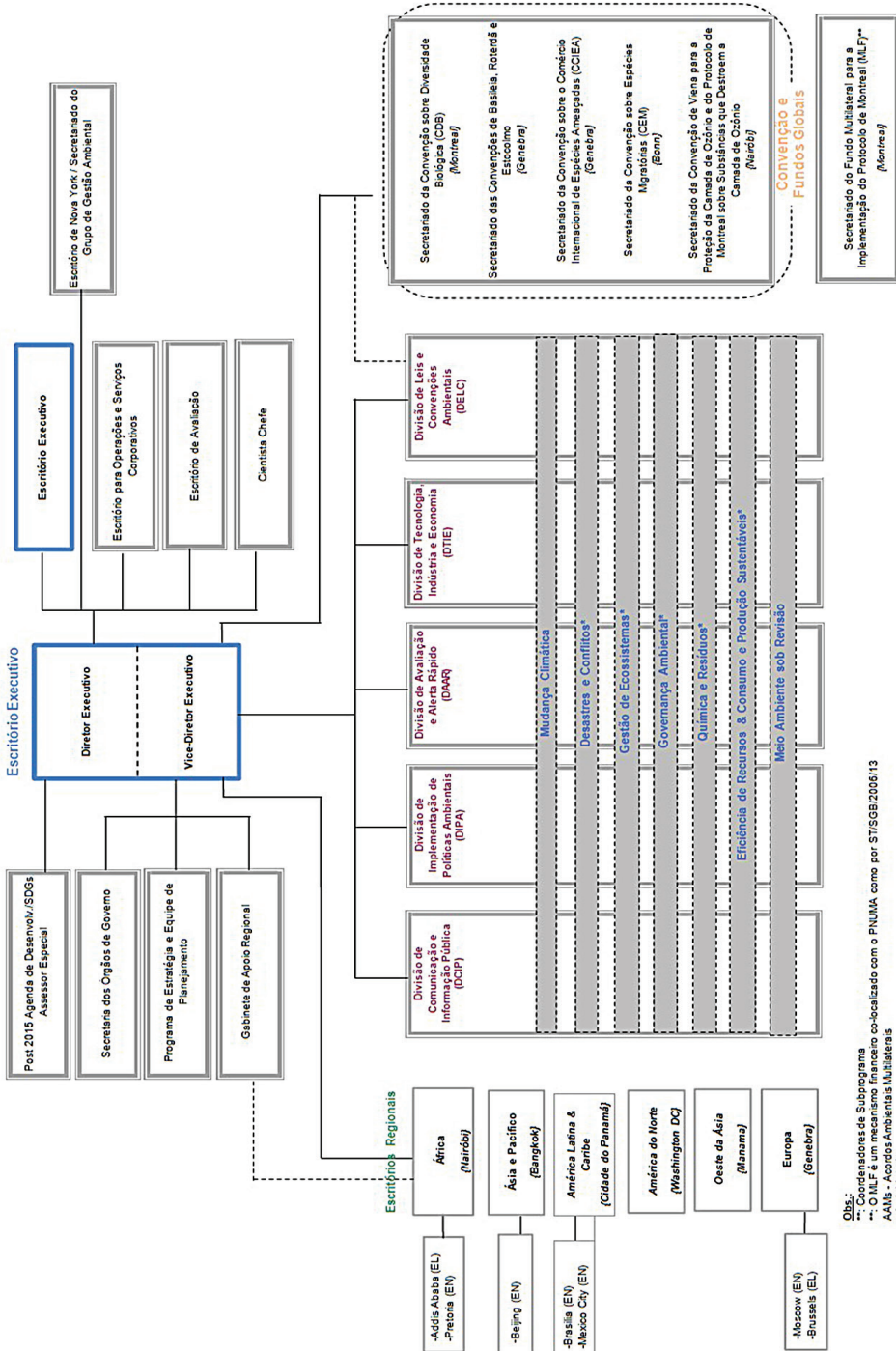
A capacidade do PNUMA em produzir dados referentes aos arranjos ambientais e às degradações ao meio ambiente é afetada quando este não gera relatórios eficazes quanto à atuação de cada país no gerenciamento de seus recursos, bem como os resultados positivos já alcançados por eles. Isto, pois, mesmo tendo sido criado como órgão produtor de ideias, muito criticou-se a “generalidade” das ideias produzidas pelo Programa.

Mesmo que, de certa forma, a incapacidade ou ineficiência de governança do PNUMA seja preocupante, é necessário levar em conta o contexto em que o mesmo foi criado. A decisão dos governos, em 1972, em não criar uma nova organização como a OMS e a OMC se deu por conta dos altos custos para tal. A Rio+20, no entanto, funcionou como catalisadora para a reforma institucional do PNUMA e do cenário ambiental global em geral. Ela ofereceu ao Programa uma arena para debates acerca de sua reestruturação e forneceu, inerente a uma nova estrutura institucional, novos meios para o cumprimento das funções de seu mandato.

Os governos criaram na Rio+20 um novo tipo de instituição, um órgão subsidiário à ONU de composição universal, que foi constituído sem um tratado e o longo processo de ratificação necessária. O processo de reforma do PNUMA foi longo e, caso seja bem aproveitado, poderá ter consequências positivas duradouras.

Observa-se que ainda há uma dificuldade para coordenar proposições e ações no âmbito do Programa. Entretanto, a Rio+20 trouxe novas perspectivas ao PNUMA para que este passe a ter um ambiente plenamente institucionalizado e mais autônomo, o que traz benefícios para diminuir os problemas da ação coletiva – principalmente se tratando de um bem tão coletivo como o Meio Ambiente.

ANEXO A – Organograma do Programa nas Nações Unidas para o Meio Ambiente



Obs.:
 ** Coordenadores de Subprograma
 ** O MLF é um mecanismo financeiro co-localizado com o PNUMA como por ST/SGB/2006/13
 AALIS - Acordos Ambientais Multilaterais
 a.i - Ad Interim
 EN - Escritório Nacional
 EL - Escritório de Legação

Referências

- BUCK, Susan J. **The global commons**: an introduction. Washington, DC: Island Press, 1998.
- CLARK, William C. Environmental Globalization. In: NYE JÚNIOR, Joseph S.; DONAHUE, John D. (Ed.). **Governance in a globalizing world**. Cambridge: Brookings, 2000.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **O futuro que queremos**. [S. l.]: MMA, 2012. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2014.
- GALAZ, Victor et al. Planetary boundaries: exploring the challenges for global environmental governance. In: GALAZ, Victor et al. **Current opinion in environmental sustainability**. 2012. Cap. 4, p. 80-87.
- GONÇALVES, Alcindo. Rio+20 e a governança ambiental global. **Política Externa**, v. 21, n 2, p. 51-65, set./out./nov. 2012.
- IVANOVA, Maria. Institutional design and UNEP reform: historical insights on form, function and financing. **International Affairs**, v. 88, n. 3, p. 565-584, 2012.
- IVANOVA, Maria. Reforming the institutional framework for environment and sustainable development: Rio +20's subtle but significant impact. **International journal of technology Management and sustainable development**, v. 12, n. 3, p. 211-227, 2013.
- IVANOVA, Maria. UNEP in Global environmental governance: design, leadership, location. **Global Environmental Politics. Massachusetts Institute of Technology**, v. 10, n. 1, p. 30-59. 2010.
- KEOHANE, R.; NYE JÚNIOR, Joseph S. **Introduction**. In: NYE JÚNIOR, Joseph S.; DONAHUE, John D. (Ed.). **Governance in a globalizing world**. Cambridge, 2000.
- LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013. PRESS, Oxford University. Oxford Dictionaries: Language Matters. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1047-conferencias-de-desenvolvimento-sustentavel.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Divisões globais**. [S. l.]: PNUMA, 2015. Disponível em: <<http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=64>>. Acesso em: 09 maio 2015.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **O meio ambiente em estudo**. [S. l.]: UNEP, 2016. Disponível em: <<http://web.unep.org/regions/brazil/other/o-meio-ambiente-em-estudo>>. Acesso em: 04 mar. 2016.
- ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary Boundaries: exploring the safe operating space for Humanity. **Ecology and Society**, v. 14, n. 2, p. 32. 2009. Disponível em: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- SOARES, Luiz Filipe de Macedo. Estocolmo+40 Rio+20 - Guia Básico. **Revista Brasileira de Política Externa**, v. 21, n 2, p. 17-24, set./out./nov. 2012.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. [S. l.]: UNEP, 1972. Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Organisation chart**. [S. l.]: UNEP, 2015. Disponível em: <http://www.unep.org/pdf/UNEP-organistaion-chart_Mar-2015.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2015.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012**. [S. l.]: UN, 2012. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 13 March 2013**. [S. l.]: UN, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/251>. Acesso em: 03 mar. 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. **Environmental Governance**. UNFCCC Conference in Copenhagen. [S. l.]: UNEP, 2009. Disponível em: <<http://unep.org/pdf/brochures/EnvironmentalGovernance.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. **SDGs and the Post-2015 Development Agenda, including sustainable consumption and production**. [S. l.]: UNEP, 2015. Disponível em: <<http://unep.org/unea/sdg.asp>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. UNEP Structure. [S. l.]: UNEP, 2016. Disponível em: <<http://www.unep.org/about/Structure/tabid/129623/Default.aspx>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. **United Nations Environment Programme Upgraded to Universal Membership Following Rio+20 Summit**. [S. l.]: UNEP, 2014. Disponível em: <<http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2700&ArticleID=9363&l=en#sthash.uMksgQ1l.dpuf>>. Acesso em: 09 maio 2014.

VEIGA, José Eli da. **Rio+20: um passo adiante e dois para trás. Política Externa** Índice remissivo de 20 anos de política externa, v. 21, n. 2, p. 25-39, set./out./nov. 2012.

VEIGA, José Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.