

GOVERNANÇA

# A viga mestra em reconstrução

Uma complexa e delicada obra propõe fortalecer a governança ambiental. Enquanto isso, vozes indignadas buscam maior permeabilidade para a sociedade nos processos decisórios

POR GISELE NEULS

▲ Segmentos que representam a sociedade nas atividades da ONU, definidos pela Agenda 21: Agricultores, Autoridades Locais, Comunidade Científica e Tecnológica, Crianças e Jovens, Mulheres, Negócios e Indústria, ONGs, Povos Nativos, e Trabalhadores e Sindicatos

▲ Sinais gráficos que destacam trechos sem consenso nos documentos diplomáticos

Se a sustentabilidade fosse uma construção, seria uma obra de Gaudí. Multiforme, colorida, intrincada e, até o momento, inacabada. Gerenciar uma construção como essa é um trabalho comparável às obras do arquiteto catalão, com inúmeras variáveis em delicado equilíbrio. Talvez por isso haja tantas propostas de governança em debate na Rio+20. Reunir 193 países, dezenas de instituições e centenas de acordos multilaterais em uma obra que permaneça de pé e abrigue a humanidade de forma sustentável não é tarefa simples.

O *Rascunho Um*, ou *Draft One*, da declaração da Conferência mostra a complexidade da tarefa. Ao longo de 31 de suas quase 300 páginas, apresenta duas propostas para fortalecer aquele que deveria ser visto como o que dá base para os demais – o ambiental: meio

sem o qual a sociedade não vive e nem a economia se desenvolve (veja gráfico ao lado). Para a governança do desenvolvimento sustentável, as nações reconhecem que é crucial reforçar a estrutura institucional de forma a cobrir lacunas na agenda e apoiar os esforços para a erradicação da pobreza.

Essa estrutura também deve monitorar a implementação da Agenda 21, promover o engajamento de todos os países, estimular a cooperação entre agências, programas e fundos, bem como respeitar declarações anteriores e resultados de conferências e cúpulas da ONU, sem esquecer-se de envolver os **Major Groups** no processo. O problema é o *como* fazer. A partir daí, tudo está entre **colchetes**.

Nas conversações sobre o fortalecimento do pilar ambiental nas Nações Unidas está em jogo o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). O Pnuma, criado há 40 anos durante a Conferência de Estocolmo, tem poderes e orçamento limitados. Com isso, pouca capacidade de agregar e potencializar o cumprimento de mais de 500 acordos ambientais multilaterais cujos secretariados estão espalhados pelo mundo.

Em outras palavras, a vertente ambiental está muito fragilizada perto da econômica e da social, que contam com instituições mais fortes, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

Dois vertentes reúnem as propostas de reforma da governança ambiental: fortalecer o Pnuma ou criar uma agência especializada na ONU. O ex-secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo Fabio Feldmann diz que a Rio+20 não pode terminar sem tratar desse tema.

## GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Essa instância seria como um grande mestre de obras com a tarefa de promover a integração entre os múltiplos aspectos envolvidos na construção do desenvolvimento sustentável: países, agências, programas, fundos.



\* ÓRGÃO DAS NAÇÕES UNIDAS RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO DAS AÇÕES ECONÔMICAS E SOCIAIS DE 14 AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS, COMISSÕES FUNCIONAIS E COMISSÕES REGIONAIS. RECEBENDO, AINDA, RELATÓRIOS DE 11 PROGRAMAS E FUNDOS. \*\* CRIADA PELA ASSEMBLEIA-GERAL COMO COMISSÃO FUNCIONAL DO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL PARA APOIAR A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 21. POSSUI 53 ESTADOS-MEMBROS.

## DUAS VERTENTES PARA UMA NOVA GOVERNANÇA AMBIENTAL

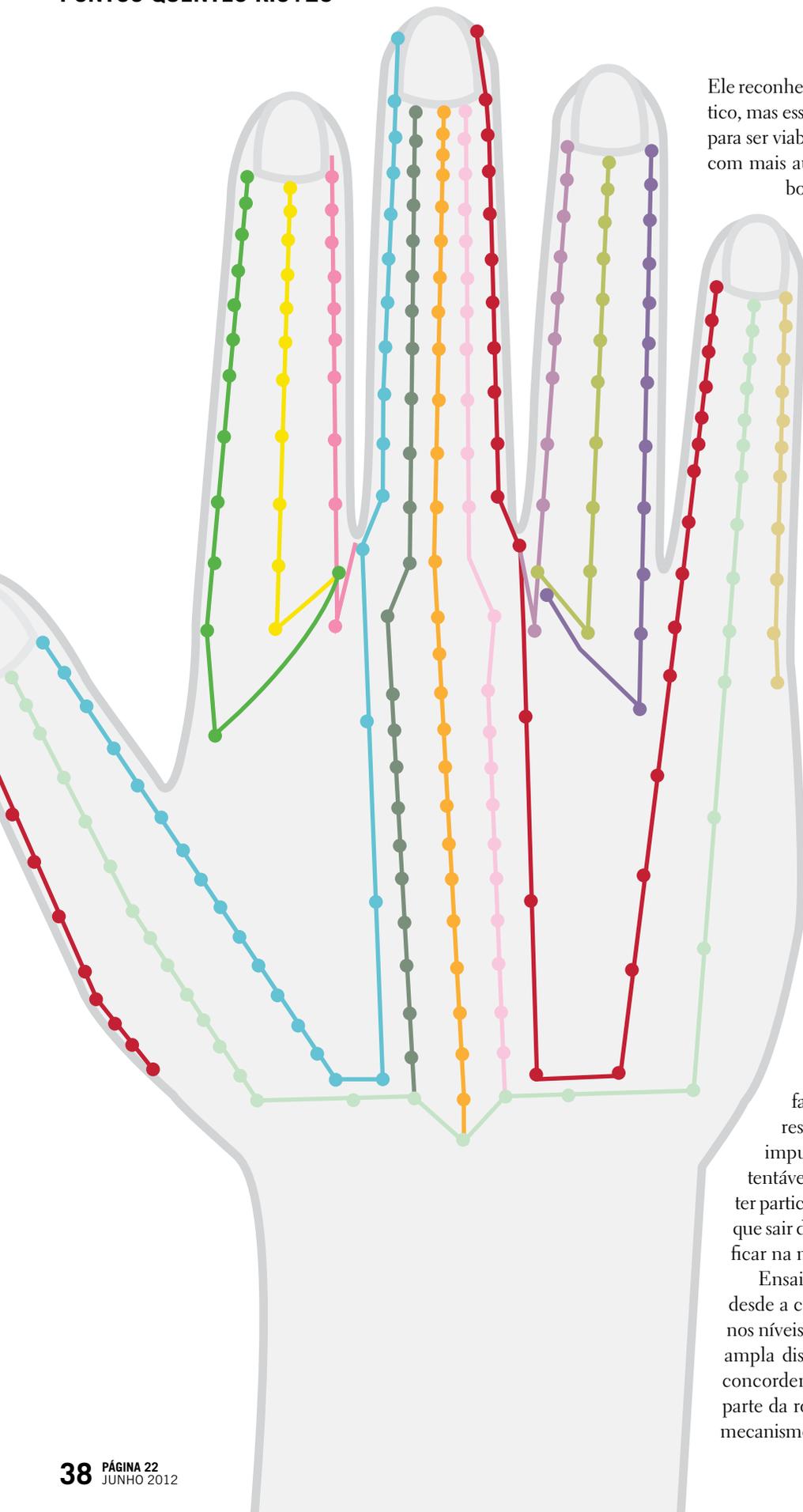
Este quadro mostra as principais diferenças entre duas grandes propostas para fortalecer a governança ambiental, de acordo com resumo elaborado pelo Pnuma, com a seguinte ressalva: a Assembleia-Geral da ONU (AGNU) pode combinar esses elementos de variadas formas. O formato e o processo de criação, portanto, depende de como será a discussão durante a Conferência.

	Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente / Unepo – United Nations Environment Organization)	Organização Mundial do Meio Ambiente / WEO – World Environment Organization
<b>Processo de criação</b>	Basta que a AGNU determine a elevação do programa ao <i>status</i> de organização e determine como ela deve funcionar	A AGNU pode recomendar que o secretário-geral e o diretor do Pnuma iniciem o processo. Os países são convidados a conferir a elaboração do estatuto. Este é submetido à AGNU, que em seguida convoca os países para criar a agência
<b>Autonomia</b>	Limitada, pois é um órgão subsidiário da AGNU	Total. Os detalhes de sua relação com a ONU são estipulados em um acordo específico aprovado pela AGNU
<b>Participação</b>	A AGNU pode determinar que seja universal	Cada país deve assinar acordo ou tratado ratificando sua participação
<b>Financiamento</b>	É parte do orçamento da ONU aprovado pela AGNU	Contribuições obrigatórias e voluntárias definidas no acordo de criação
<b>Poderes</b>	Criar órgãos subsidiários, comitês e comissões; participar de acordos com governos e organizações intergovernamentais; fazer recomendações à ONU. Não pode criar tratados e convenções	Definidos pelo acordo de criação. Em geral, inclui eleger seu diretor-geral e promover acordos com países e outras organizações internacionais. As decisões adotadas não precisam de aprovação de outros órgãos internacionais para valerem

FORNE: ISSUES BRIEF Nº 4 – THE ENVIRONMENTAL DIMENSION OF IFSD. ELABORAÇÃO: Pnuma22

## O nome é o de menos

Uma das fontes de confusão quando se fala das propostas é o nome. É comum ouvir especialistas defendendo a criação de uma agência que levaria o nome de Onuma – Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Em geral, o que começa com “Organização Mundial” é uma agência independente e o que leva “Organização das Nações Unidas” é submetido à Assembleia-Geral. Mas não é regra. A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial era apenas um “centro” dentro da ONU até o final dos anos 1960, quando foi promovida a uma organização mais autônoma, mas ainda submetida à Assembleia-Geral da ONU. Só no final dos anos 1980 ela se tornou uma agência independente, conservando, no entanto, o mesmo nome.



Ele reconhece que uma agência teria mais prestígio político, mas essa opção pode consumir anos de negociação para ser viabilizada (veja quadro à pág. 37). Um Pnuma com mais autonomia e melhor orçamento já seria um bom avanço. O orçamento anual do programa é de R\$ 163 milhões, menos de um quinto do raquítico orçamento do Ministério do Meio Ambiente brasileiro em 2011 (R\$ 859 milhões).

O problema do orçamento é um erro de foco, na opinião de Pedro Roberto Jacobi, coordenador do Programa de Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo (Procam-USP). “Fortalecer economicamente é importante, mas esta não é a questão central. Central é levar o conhecimento do Pnuma para uma agência, uma instância que possa configurar-se como poder regulador”, afirma Jacobi, descrente, contudo, de que a Rio+20 chegue a esse resultado. Para ele, a Conferência precisa finalizar, no mínimo, com um Pnuma turbinado, com poder político para pressionar os países a cumprirem os acordos existentes.

João Paulo Capobianco, membro do conselho diretor do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), vai mais longe e diz que o desafio não é definir a configuração mais adequada e, sim, promover a integração real entre os diferentes instrumentos existentes em uma instituição normativa e capaz de promover uma articulação entre as convenções. “Seja qual for o modelo, minha convicção é de que esta é a agenda mais relevante, mas não está sendo destacada.”

### NAS MÃOS DO POVO

Em um cenário cada vez mais claro de falta de lideranças entre os chefes de Estado, resta à sociedade civil organizada a tarefa de impulsionar a agenda do desenvolvimento sustentável, na opinião de Capobianco. Para isso, deve ter participação garantida no desenho de governança que sairá da Rio+20. “O mundo é muito complexo pra ficar na mão só dos governantes”, afirma.

Ensaios de participação social vêm sendo feitos desde a criação da Agenda 21, cuja implementação nos níveis nacional e local deve ser resultado de uma ampla discussão multissetorial. Mas, embora todos concordem que a sociedade deve ser ouvida como parte da rota para o desenvolvimento sustentável, os mecanismos de governança propostos nos documentos

oficiais não apresentam ferramentas para garantir essa participação e muito menos dar permeabilidade às vozes indignadas que clamam por mudanças nas praças mundo afora.

Dar conta da multiplicidade de atores sociais é complicado – mas possível –, observa Adriana Ramos, secretária-executiva adjunta do Instituto Socioambiental (ISA). Um meio é estabelecer interlocução com fóruns e redes da sociedade e receber submissões de documentos nos mesmos termos que os recebe dos países. Outro é estimular a construção de posições nacionais que não

sejam “posições de governo”, mas discutidas e negociadas com a sociedade civil.

Fabio Feldmann também segue essa linha, sublinhando que os ritos de negociação diplomática são ineficazes no mundo atual. A Conferência poderia ser mais flexível e promover um pacto mínimo a partir de uma aliança política entre Estados, setor empresarial, sociedade e academia. E reforça: “Não dá para abrir mão das Nações Unidas, ela é indispensável. Mas não se pode também imaginar que seja a única instância capaz de promover mudanças”.

ODS

## Novas e desafiadoras metas

É cada vez mais provável que a Rio+20 seja o palco da definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

POR FÁBIO RODRIGUES

Ao que tudo indica, a Rio+20 colocará uma nova sigla em circulação: ODS. Acrônimo para Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o intuito é dar continuidade aos **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)**, cujas metas deveriam ser atingidas até 2015. Só que, desta vez, o centro das discussões seria amplificado para a incluir ações em todo o espectro de sustentabilidade, abarcando também a agenda dos países ricos. (ver quadro à pág. 40)

Embora não haja garantias, as chances de que a proposta vingará parecem boas. O sexto *briefing* de temas para a Rio+20 produzido pelo secretariado da Conferência identificava que a ideia vinha ganhando simpatizantes [1]. Além disso, a proposta também cresceu no esboço da declaração final da Conferência: enquanto no *Rascunho Zero* [2] havia quatro menções aos ODS, no *Rascunho Um*, compilado em março, o tema praticamente teve um capítulo inteiro para si [3].

O Instituto Ethos acredita tanto nos ODS que boa parte de sua participação na Rio+20 foi construída sobre eles. “Acreditamos que os ODS têm muita chance de ser um dos resultados práticos mais importantes da Conferência”, afirma o vice-presidente instituto, Paulo Itacarambi. A Conferência Ethos 2012, marcada para 11 a 13 de junho, teve como um dos objetivos produzir um documento que contribua com a elaboração dos ODS.

Os ODS serão sucessores naturais de uma iniciativa que se tem saído razoavelmente bem. Para a coordenadora da Unidade de Planejamento Estratégico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Maria Celina Berardinelli, os Objetivos do Milênio têm ajudado significativamente a aumentar a consciência mundial sobre a pobreza e a chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas. “Essas conquistas, por si só, já se configuram em um grande sucesso”, avalia.

■ Lançados pela ONU no ano 2000, os ODM são um conjunto de oito objetivos nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento social

[1] O documento (em inglês) pode ser lido na íntegra em [goo.gl/AO3wx](http://goo.gl/AO3wx) [2] O *Rascunho Zero* pode ser baixado em [goo.gl/9a6u2](http://goo.gl/9a6u2) [3] O *Vitae Civilis* preparou uma versão editada do *Rascunho Um* que simplifica a leitura: [goo.gl/nVmlm](http://goo.gl/nVmlm)