

**O PNUMA: ENTRE CRÍTICOS E DEFENSORES.  
OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL DO PLANETA**

***THE UNEP: BETWEEN CRITICS AND DEFENDERS. THE CHALLENGES OF THE GLOBAL  
ENVIRONMENTAL GOVERNANCE***

Artigo recebido em 05/09/2016

Revisado em 20/10/2016

Aceito para publicação em 23/10/2016

***José Adércio Leite Sampaio***

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Escola Superior Dom Helder Câmara. Procurador da República.

**RESUMO:** Instituído para ser a autoridade central da governança ambiental do mundo, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) tem sido objeto de críticas que apontam para sua ineficácia e falta de coordenação de ações dos organismos internacionais que, direta ou indiretamente, tratam da questão ambiental. Em grande parte, tais deficiências decorreriam de seu status de programa e não de agência especializada, o que lhe retiraria independência e garantia de orçamento mais estável. Na Convenção Rio+20, realizada em 2012, ganhou mais poderes formais com vistas a torná-lo mais efetivo em sua missão. Com todas as dificuldades, porém, o PNUMA tem desempenhado um importante papel no estabelecimento de acordos internacionais multilaterais como a Convenção de Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. PNUMA. Proteção Internacional do Meio Ambiente. Governança Ambiental Global.

**ABSTRACT:** Instituted to be the global environmental governance central authority, the United Nations Environment Programme (UNEP) has been criticized for its inefficiency and lack of coordination of the actions of the international organisms that, direct or indirectly, deal with the environmental issues. In general, those shortcomings would be consequence of its status as a program and not as a specialized agency, what would take its independence and the guarantee of a more solid budget off. At Rio + 20 Conference, held in 2012, it gained more formal powers to be more effective in its mission. However, even with all the difficulties, the UNEP has been playing an important role in establishing international multilateral agreements such as the Convention on Biological Diversity and the United Nations Framework Convention on Climate Change.

**KEYWORDS:** United Nations Environment Programme. UNEP. International protection of the environment. Global environmental governance.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O PNUMA – A origem dos problemas ou os problemas da origem. 2 O PNUMA: do status às dificuldades e desafios. 3 As propostas de reforma do PNUMA: Um programa ou uma agência? Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Embora goze de proclamações solenes e existam acordos e tratados importantes, o meio ambiente não tem recebido o tratamento prioritário e a proteção que merece no âmbito das Nações Unidas. É certo que comitês criados por diversas convenções, como a Comitê para os Direitos da Criança (CDC), a Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR), a Comitê de Direitos Humanos (CDH) e a Comitês dos Direitos Econômicos, Sociais e culturais (CDESC), assim como a jurisprudência da Corte Internacional de Justiça e do Tribunal Internacional de Direito do Mar, têm servido reflexamente para a defesa dos direitos ambientais (BODANSKY, 2010; JORDAN; LENSCHOW, 2010; THOMAS, 2014).

Mas a falta de um organismo central que gerencie uma rede internacional de órgãos, entidades e Estados, avaliando o quadro ambiental global existente e planejando-lhe ações e políticas, de modo a otimizar recursos e resultados, é ressentida nos meios acadêmicos e governamentais. Em vez de um sistema de governança ambiental global, há mais um punhado de organismos que lidam com o assunto de modo fragmentado e sem a articulação necessária para consecução de um objetivo tão caro à própria existência da humanidade (NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006).

Não era para ser assim. Quando foi instituído, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) deveria cumprir esse papel. A Resolução da Assembleia Geral da ONU o criou para, dentre outras funções, promover a cooperação e a política internacionais no domínio do ambiente; e para realizar a gestão e a coordenação de programas ambientais no âmbito das Nações Unidas (ONU, 1972, art. I.2).

Eram fins nobres, mas os meios foram poucos. Sem a necessária autonomia e personalidade jurídica, o PNUMA viu-se carente de recursos orçamentários que suportassem os desafios que lhe eram impostos. Esse déficit institucional se tornou ainda mais grave com o surgimento de diversos organismos que passaram a concorrer pelos recursos e atenção dos Estados. Eram muitas instituições, muitas orientações, desafios tamanhos e pouco dinheiro, planejamento de menos, resultados minguidos (CHULKOV; ZHANG, 2008, p. 3).

Embora haja vozes muito críticas ao desempenho do PNUMA (SIMON, 2011, p. 8; BIERMANN, 2012), considera-se que, diante do quadro enfrentado, o Programa tem apresentado um saldo positivo, satisfatório, mais bom que ruim, mas sempre aquém do que seria desejado (PUSHKAREVA, 2011; IVANOVA, 2005). Nunca, porém, silenciaram-se as propostas que, desde a

Conferência de Estocolmo de 1972, previam a instituição de uma agência especializada com mais poderes e credibilidade. Na Conferência Rio+20, em 2012, o assunto voltou à pauta, resultando na aprovação de reformas que se destinaram, ainda que de modo mais tímido do que exigiam alguns governos e ambientalistas, a dar ao Programa um status diferenciado, capaz de passar, enfim, a exercer o papel de âncora da governança ambiental do planeta.

O presente trabalho se detém a realizar um breve exame do Programa, suas virtudes e problemas, conquistas e desafios. Para tanto, vale-se de uma metodologia dedutiva e, em revisão bibliográfica, procura identificar os principais elementos que fazem parte do debate - e da ação em torno do assunto.

## **1 O PNUMA: A ORIGEM DOS PROBLEMAS OU OS PROBLEMAS DA ORIGEM**

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente foi instituído em 1972 pela Conferência de Estocolmo com o objetivo de ser a “âncora do sistema de governança ambiental global” (IVANOVA, 2005). De acordo com a Resolução 2997/1972, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 15 de dezembro de 1972, caberia ao Programa, dentre outras funções:

- a) Promover a cooperação e a política sobre o meio ambiente global;
- b) Orientar a política geral e a coordenação de programas ambientais no âmbito do sistema das Nações Unidas;
- c) Acompanhar a situação ambiental mundial, a fim de garantir que os problemas ambientais de amplitude internacional recebam tratamento adequado e prioritário por parte dos Estados;
- d) Garantir a cooperação e contribuição entre as comunidades científicas e profissionais em todas as partes do mundo, de forma a permitir a aquisição, avaliação e troca de conhecimento e informação ambientais, bem como, quando necessário, seu assessoramento técnico para formulação e implementação de programas ambientais das Nações Unidas (ONU, 1972).

A Declaração de Nairóbi de 1997, reiterando a Resolução 2997/1972, definiu-o como a “principal autoridade ambiental global” que tanto definiria a agenda mundial para o meio ambiente, como promoveria, de forma coerente, a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no sistema das Nações Unidas, além de servir como um catalizador e um promotor da cooperação internacional em defesa do ambiente global (PNUMA, 1997, art. 3, **a a f**). Para cumprimento desses propósitos ousados, a instituição foi criada com uma estrutura burocrática pequena, deliberadamente, para ser flexível e ágil em suas ações e resultados (IVANOVA, 2005, p. iii).

Sediado em Nairóbi, no Quênia, o PNUMA dispõe de uma rede de escritórios regionais<sup>1</sup> que se destinam a apoiar instituições e processos de governança ambiental, procurando criar uma rede de parceiros dos setores governamentais, não-governamentais e acadêmicos em torno de acordos ambientais multilaterais e de programas e projetos de sustentabilidade ambiental (ONU, 2016).<sup>2</sup> A administração do Programa é compartilhada por dois órgãos principais: a Assembleia das Nações Unidas para o Ambiente, UNEA, sua sigla em inglês, composta por representantes dos Estados membros que devem reunir-se a cada dois anos; o Comité de Representantes Permanentes, órgão auxiliar e subsidiário da UNEA, sendo integrado por pessoas indicadas pelos Estados membros e acreditadas pelo Programa.

O Comité reúne-se anualmente e conta com um gabinete permanente, formado por cinco membros, eleitos para um período de dois anos, segundo os princípios de rodízio e de representação geográfica equitativa (PNUMA, 2016a). Em geral, esses representantes, além de terem pouco conhecimento e experiência na área ambiental, exercem diversas outras atividades e se submetem, muitas vezes, a interesses dos governos nacionais, comprometendo a sua atuação diretiva autônoma e voltada para os objetivos do Programa (IVANOVA, 2005, p. 15). Apenas para se ter uma ideia da importância do órgão, cabe a ele, por exemplo, preparar a agenda da Assembleia; assessorá-la sobre questões de política; elaborar pareceres sobre projetos a serem analisados pela Assembleia, bem como acompanhar a execução das decisões, por ela, tomadas.

A Secretaria, formada por um diretor-geral e um diretor-geral adjunto, é o órgão de execução com tarefas administrativas continuadas e de articulação dentro do organograma do PNUMA. A ela se reportam vários secretariados, com atribuições relacionadas aos principais acordos ambientais (Convenção sobre a Diversidade Biológica, em Montreal; Convenções de Estocolmo, Roterdã e Basileia, em Genebra; Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas, também em Genebra; Convenção sobre Espécies Migratórias, em Bonn; Convenção sobre a Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Reduzem a Camada de Ozônio, em Nairóbi) e quatro importantes divisões:

- a) *Divisão de Alerta e Monitoramento (DEWA)*, encarregada de acompanhar, analisar e produzir relatórios sobre a situação do meio ambiente, em nível regional e mundial, com o fim de informar a comunidade internacional mundial e subsidiar planejamento e ações;
- b) *Divisão de Implementação de Políticas Ambientais (DEPI)*, incumbida de executar as diretrizes políticas para o meio ambiente, bem como de dar assessoria e assistência técnica

---

<sup>1</sup> Estão eles na África (em Nairóbi), Ásia e Pacífico (em Bancoc), Europa (em Genebra), América do Norte (em Washington, D.C.), América Latina e Caribe (Cidade do Panamá), e Leste da Ásia (em Manama) (PNUMA, 2016).

<sup>2</sup> O PNUMA inaugurou seu escritório de Brasília apenas em 2004, que “atua em estreita colaboração com o Escritório Regional para a América Latina e Caribe, baseado no Panamá (...) como uma estratégia para reforçar suas atividades no país, tendo como objetivo facilitar a identificação de prioridades e desenvolver iniciativas que atendam especificidades subregionais e nacionais”. ONU, 2016.

- a países em desenvolvimento ou com economias em transição, assessoria, visando fortalecer sua capacidade de gestão ambiental;
- c) *Divisão de Tecnologia, Indústria e Economia (DTIE)*, cujo foco se direciona a ampliar e aprofundar os mecanismos de participação de setores privados e das organizações não governamentais nos processos decisórios que tenham impactos ambientais;
  - d) *Divisão de Comunicação e Informação Pública (DCPI)*, que tem a função de difundir, pelas diversas plataformas ou meios de comunicação, as ações do Programa, bem como estimular a cultura de respeito e proteção ambiental, realizando eventos, concursos e parcerias;
  - e) *Divisão de Leis e Convenções sobre o Meio Ambiente (DELIC)*, que se destina a promover o aperfeiçoamento do sistema jurídico ambiental, bem como a apoiar, em articulação dos órgãos respectivos diretivos, a execução dos acordos ambientais multilaterais, os chamados MEAs, sua sigla em inglês (PNUMA, 2016a);

Financeiramente, o PNUMA se tem valido do orçamento da ONU e de contribuições de alguns países, o que não tem gerado recursos suficientes para os desafios que têm de enfrentar. Para o exercício de 2015/2016, o total de receitas ficou pouco acima de U\$ 785 milhões (PNUMA, 2016b). Essa grave limitação o tem levado a buscar parcerias com entidades governamentais, civis e internacionais. Uma das mais importantes se deu com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e com o Banco Mundial, com a instituição do “Fundo Mundial para o Meio Ambiente”, *GEF*, sua sigla inglesa, com a finalidade de financiar programas e iniciativas econômicas em países em desenvolvimento ou com economia em transição, que promovessem o meio ambiente global e o desenvolvimento sustentável. Em 1992, na Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro, o GEF tornou-se uma instituição permanente e separada estruturalmente do Banco Mundial (BM), embora caiba ainda ao BM a função de “Trustee” (administrador fiduciário) dos recursos do Fundo e de provê-lo de serviços administrativos (GEF, 2016).

Desde então, o GEF tem servido como instrumento financeiro de implementação de algumas Convenções, a exemplo da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, da Convenção das Nações Unidas sobre o Combate à Desertificação e da Convenção de Minamata sobre o Mercúrio. Entre suas ações mais conhecidas está a que, em parceria com o Protocolo de Montreal da Convenção de Viena sobre as Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, tem financiado diversos projetos que se destinam a reduzir o emprego de substâncias que afetam a camada de ozônio (GEF, 2016).

Como o PNUMA é o único órgão de execução do GEF cuja atividade principal é o meio ambiente, acaba por desempenhar um papel fundamental na consecução dos objetivos do Fundo. No Brasil, tem financiado diversos projetos como a gestão sustentável da floresta tropical, gestão de pneus usados, inventário sobre o uso do Mercúrio, a criação de incentivos para acabar com o passivo

ambiental no Brasil, a gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos da Bacia do Prata, do Rio Amazonas, do Alto Paraguai e Pantanal, do Rio São Francisco e de sua zona costeira, o desenvolvimento de um plano nacional de implementação da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, opções de mitigação de gases de efeito estufa, e ações de prevenção da extinção de espécies ameaçadas (PNUMA, 2016c).

O GEF, porém, tem sido objeto de críticas que reportam, principalmente, déficits de equidade e eficiência. Na avaliação de alguns autores, ele é tecnicamente inadequado para responder de modo eficaz à evolução das necessidades dos países em desenvolvimento. Entre os grandes vilões da inadequação estão a complexidade de seu desenho institucional e das formas de acesso, a falta de divulgação apropriada de seus programas e benefícios, além de uma implementação ruim (CLÉMENÇON, 2006; MÖHNER; KLEIN, 2007). No cenário de dificuldades para estimular governos a aderirem a um programa de melhoria do meio ambiente internacional, são deficiências relevantes, mas que podem ser, pelo menos, em parte, superadas com a dedicação e o empenho da comunidade internacional, tanto de agentes públicos quanto de agentes privados (SJÖBERG, 1999; STRECK, 2001; BOISSON DE CHAZOURNES, 2005).

A “Iniciativa Financeira do PNUMA (UNEP-FI)” é outro esforço para contornar as restrições financeiras. Mais de 200 instituições, incluindo bancos, seguradoras e gestores de fundos, trabalham com o PNUMA para incentivar a melhor aplicação dos princípios de sustentabilidade pelas instituições financeiras, com a introdução da “Governança de Fatores Ambientais e Sociais (ESG)” e dos impactos sobre o meio ambiente nas análises de risco dos financiamentos de projetos e obras. Coube a ele também o desenvolvimento dos “Princípios para o Investimento Responsável (PRI)”, que procuram estimular agentes financeiros e empresas a introduzirem práticas ambientalmente responsáveis em suas atividades e projetos (HEBB et al, 2015, p. 6 e ss; UNEP-FI, 2016).

Dois iniciativas da UNEP-FI, divulgadas na Conferência Rio+20, merecem lembrança. A primeira é a Declaração do Capital Natural, por meio da qual o setor financeiro expressa a relevância do capital natural para a manutenção da economia planetária. A segunda é a Declaração de Princípios do Seguro Sustentável com o objetivo de estimular as seguradoras a realizarem uma gestão holística dos riscos no setor de seguros, incluindo aspectos ambientais importantes como as mudanças climáticas, os desastres naturais, a escassez de água, a insegurança alimentar e as pandemias. Assim como outras do âmbito da UNEP-FI, são medidas de adesão voluntária, todavia, importantes para se criarem mecanismos para uma governança ambiental no planeta (SAFLATE, 2012; BARAK-EREZ; PEREZ, 2015, p. 158-159).

## **2 O PNUMA: DO ESTATUS ÀS DIFICULDADES E DESAFIOS**

Do ponto de vista estrutural ou, mais precisamente, de seu status orgânico dentro na hierarquia da ONU, por se tratar de um Programa e não de uma agência especializada, como ocorre, por



exemplo, com a Organização Mundial da Saúde, o PNUMA detém menos autoridade e independência, não podendo, por exemplo, celebrar acordos internacionais, formular pedido de indenização por danos ambientais causados nem elaborar normas vinculantes (SANDS, 2007, p. 30 e ss). Sequer ele tem a competência formal de orientação ou de coordenação dos outros órgãos da entidade que tratam, de modo pontual ou reflexamente, da questão ambiental. Tampouco foi dotado de poderes para executar as recomendações ou deliberações que aprova (PUSHKAREVA, 2011).

Esse cenário é ainda mais complicado ao se somarem os esforços de obtenção de recursos para suas atividades. É que, como visto, o Programa, por não ter alocações orçamentárias obrigatórias, depende de contribuições voluntárias de Estados membros da ONU. Essa dependência de “favores orçamentários” dá aos Estados contribuintes um poder razoavelmente significativo para influenciar na agenda da instituição. As parcerias, que se vê obrigado a fazer, também levam, algumas vezes, a concessões a políticas ambientais que não são exatamente as ideais ou sequer desejáveis (IVANOVA, 2005, p. 6; PUSHKAREVA, 2011)<sup>3</sup>. Mesmo com o compromisso assumido pelos Estados, na Conferência Rio+20, de dotá-lo de recursos financeiros “seguros, estáveis, adequados e aumentados”, tanto provenientes do orçamento regular das Nações Unidas, quanto das contribuições voluntárias, o custeio de suas ações continua a ser um grande limitador de proatividade e independência (GONÇALVES, 2012; VEIGA, 2012; IVANOVA, 2013).

A fraqueza institucional repercute nos resultados de suas ações, impactando negativamente as três principais funções do PNUMA, designadamente: relatoria, gestão e capacitação. Em verdade, o papel de catalise institucional, atribuído ao Programa desde a sua criação em 1972, foi prejudicado pela existência de instituições com alguma atribuição sobre o meio ambiente e com o surgimento de muitas outras organizações ambientais que tornaram a governança ambiental planetária não um sistema, como se costuma chamar, mas uma colcha de muitos retalhos sobrepostos e com baixo nível de articulação e visão holística (CHULKOV; ZHANG, 2008, p. 3; SIMON, 2011, p. 7 e ss).

As instituições mais antigas dentro do sistema da ONU se recusam a se submeter à coordenação da PNUMA, as mais novas alegam atribuições próprias e tampouco reconhecem essa competência do Programa como se todos quisessem coordenar e ninguém ser coordenado. Pragmaticamente, temem perder espaço institucional, orçamento e pessoal. Nesse cenário, o PNUMA, em vez de ser a âncora ou a autoridade ambiental, tornou-se mais um ator que tem de disputar com as demais organizações os recursos, o respeito e a atenção dos Estados (NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006, p. 3; IVANOVA, 2010, p. 45).

---

<sup>3</sup> Há quem mencione, dentre as razões de fraqueza institucional, o fato de a sede do PNUMA ser em Nairóbi, no Quênia. Menciona-se que, deslocado da estrutura de governança da ONU, que se situa entre Genebra e Nova York, o PNUMA perde muito espaço de coordenação e influência. Ademais, pela distância dos grandes centros decisórios, aliada a condições políticas e sociais do País sede, acaba por não atrair pessoal de alto nível, indispensável para o sucesso de suas ações (IVANOVA, 2005, p. 7).

É preciso reconhecer, no entanto, que, mesmo com essas dificuldades, o PNUMA tem obtido relativo sucesso em diversos domínios. Embora entranhado na rede de organismos internacionais, tem imprimido um empenho redobrado para coordenar as ações ambientais e conseguir fontes de financiamento a seus projetos e atividades, sobretudo em países mais pobres (IVANOVA, 2005, p. 10). Apesar da falta de personalidade jurídica, sua Divisão de Direito e Convenções Ambientais tem contribuído sensivelmente para o desenvolvimento progressivo do direito ambiental internacional.

Foram resultados desses esforços a aprovação de tratados e acordos multilaterais como a Convenção de Bonn sobre Espécies Migratórias de 1979, o Protocolo de Montreal sobre a Proteção da Camada de Ozônio de 1987, a Convenção de Basileia sobre o Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos de 1989, a Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992, a Convenção-Quadro de Mudança do Clima também de 1992 e o Protocolo de Quioto de 1997. Entretanto, o PNUMA não tem conseguido coordenar a efetivação desses acordos nem tem servido de fórum de integração e gestão das atividades daqueles outros tantos organismos internacionais que incidem nos domínios ambientais, exceção meritória ao Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) em 1988, em colaboração com a Organização Meteorológica Mundial (HANSCHERL, 2012, p. 315-316).<sup>4</sup>

Esse êxito parcial também tem sido a tônica de suas ações de acompanhamento e avaliação do quadro ambiental no mundo, de modo a fornecer as informações necessárias à comunidade internacional, com vistas a subsidiar a formulação de políticas ambientais multilaterais e no âmbito dos Estados. Embora colija uma quantidade grande de dados por assunto e área geográfica, carece de tratamento comparativo e de respostas aos desafios ambientais em nível estatal. Para muitos analistas, até mesma a coleta dessas informações pelas múltiplas divisões do Programa torna o trabalho pouco sistemático e, muitas vezes, redundante. Na prática, eles não a realizam diretamente, apenas reúnem, analisam e tentam integrar as informações prestadas por agências da ONU e de outras instituições como os secretariados das convenções internacionais, as universidades, os institutos de pesquisa e ciência, e ONGs, além dos próprios Estados, o que torna seus resultados ainda mais discutíveis (IVANOVA, 2005, p. 9-10).

Os problemas orçamentários têm ainda comprometido sua tarefa de formação, sensibilização e educação, incluindo financiamentos e assistência técnica, de agentes públicos e privados para proteção ambiental (IVANOVA, 2005, p. 13). A falta de prioridade do Programa no âmbito da ONU compromete não apenas a definição e efetividade de uma política global para o meio ambiente com

---

<sup>4</sup> Podem ser citados ainda como êxitos das ações empreendidas pelo Programa a celebração de, pelo menos, quinze acordos ambientais globais e mais de quinhentos multilaterais, além de inclusão por cerca de quarenta agências multilaterais da questão ambiental entre suas finalidades, e a criação de ministérios sobre meio ambiente pelos Estados. Até mesmo no âmbito de captação de recursos o Programa tem conseguido algum sucesso como se deu com a criação do Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF). Merece nota ainda seu relativo protagonismo na política de redução gradativa do petróleo com chumbo, de redução do aquecimento global e na regulação do comércio de espécies em ameaça de extinção (SOARES, 2012).



repercutir dentro dos Estados que não se veem estimulados – ou obrigados – a fortalecer suas normas, instituições e medidas de promoção da qualidade do meio ambiente (OLSEN; ELDER, 2012, p. 3). É difícil saber, na verdade, o que vem antes ou quem mais influencia quem.

### **3 AS PROPOSTAS DE REFORMA DO PNUMA: UM PROGRAMA OU UMA AGÊNCIA?**

Não são raras as propostas de reforma do PNUMA tanto no âmbito acadêmico, quanto pelos Estados. Antiga reivindicação dos ambientalistas, elas datam desde o início dos anos 1970, tendo sido a criação de um programa e não de agência especializada a primeira grande frustração dos seus defensores, abrindo-se um coro cético e desconfiado desde então (BIERMANN, 2012). Embora variem entre si, as diversas proposições visam basicamente ou bem à criação de uma Organização Mundial do Meio Ambiente; ou bem ao fortalecimento do PNUMA, tanto com a manutenção de seu mandato atual, reforçando-lhe o papel de cooperação e coordenação dos acordos ambientais multilaterais; quanto adicionando-lhes novas competências – e poderes consequentes – ao seu mandato (FAUCHALD, 2010, p. iii).

As iniciativas governamentais mais recentes datam de 1998, quando, após formularem sérias críticas à ineficácia do Programa, os presidentes da Alemanha e França propuseram a criação de uma nova agência especializada durante a Assembleia Geral das Nações Unidas daquele ano. Derrotada, a proposta retorna em diversos momentos. Em 2007, foi publicado o Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, também conhecido como “Paris Call for Action”, que, novamente, defendia a criação de um órgão que servisse como verdadeira âncora normativa e institucional para a área de meio ambiente global. A iniciativa contou com o apoio de 62 países, incluído os da União Europeia, mas teve a oposição expressa ou velada de países como os Estados Unidos, China, Rússia, Índia e Brasil. (VEIGA, 2012). O tema voltou à pauta durante a Conferência Rio+20, agora, com algum resultado, pelo menos, no papel, no sentido do fortalecimento do PNUMA (ONU, 2012).

Embora em tom programático, os Estados assumiram o compromisso de reconhecer o Programa como, enfim, o centro da política ambiental global, dotando-o de recursos necessários e, mesmo ainda como órgão subsidiário das Nações Unidas, com a característica de adesão universal, própria das agências. Essa mudança tende a conferir maior representatividade ao Programa, a lembrar que seu Conselho de Governança contava apenas com cinquenta e oito membros, e, conseqüentemente, maior credibilidade e legitimidade. É de se esperar, também, que a adesão universal resulte num maior e efetivo poder de coordenação institucional e de promotor mais atuante na definição dos parâmetros e das políticas do ambiente global (OLSEN; ELDER, 2012, p. 5).

Do ponto de vista prático, a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável

(CDS), criada em 1992 e objeto de críticas por sua ineficácia<sup>5</sup>, foi substituída por um fórum político de alto nível no âmbito da Assembleia Geral da ONU, o que lhe deu um status diferenciado. Instituído em setembro de 2013, terá articulação direta com os ministérios dos Estados a cada ano no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (CESNU), e com os Chefes de Estado, de quatro em quatro anos, na Assembleia Geral. Também se garantiu um aporte estável de recurso, pelo menos, em razão de uma dotação regular no orçamento das Nações Unidas (ONU, 2012, p. 16; IVANOVA, 2013, p. 224).

É ainda cedo para se concluir se a reforma foi útil ou apenas uma maquiagem no rosto pálido do Programa. É certo que muitos saíram decepcionados com os resultados da Conferência, continuando a advogar a criação de uma agência ou órgão especializados, que fosse capaz de cumprir eficazmente com a tarefa de gestor da política ambiental mundial (BIERMANN, 2013). Mas se pode enxergar, na mudança, um passo naquela direção, senão do ponto de vista da instituição que defendem, pelo menos, dos resultados que almejam. Nem sempre as conquistas se dão de uma vez só. Por outro lado, deve-se perquirir se esse debate sobre a estrutura adequada não esconde (ou esconde também) um jogo de poderes internacionais que, ao fim, visa paralisar as possibilidades de adoção de um efetivo sistema de gestão do meio ambiente planetário (HANSCHERL, 2012, p. 321).

Palavras e intenções expressas seriam distintas da gramática e dos intentos velados. Ainda mais se for considerado que, mesmo com a estrutura atual, ou aquela mesma saída da Conferência de Estocolmo, seria possível a construção de uma rede internacional de cooperação e política de defesa do meio ambiente mais concertada, mais efetiva e duradoura<sup>6</sup>. A deixar-se entrar o som da dúvida, seria mesmo de se indagar sobre a capacidade de uma agência independente ser capaz de promover essa convergência, por mais que as mudanças do tempo e as ameaças dos dias a exijam.

## CONCLUSÃO

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) foi instituído pela Assembleia Geral em 1972 com o objetivo de ser o órgão central, no sistema da ONU, para promover a cooperação internacional no domínio do ambiente, formulando as políticas, normas e padrões ambientais adequados, por meio de uma gestão e a coordenação dos programas adotados.

O status de programa e de órgão subsidiário no sistema das Nações Unidas lhe retirou muito da capacidade de atender a tamanho desafio. Sem a necessária autoridade e independência, não pode, dentre outros poderes, celebrar acordos internacionais nem editar normas vinculantes. Tampouco pode

---

<sup>5</sup> Os países emergentes do G77 e a China defendiam não a supressão, mas a valorização da CDS como forma de dar-lhe maior efetividade: G77 AND CHINA, 2011. Diversas vezes se levantaram para criticar a Agenda 21 e os trabalhos da CDS. Não seriam instrumentos aptos a servir como plataforma de ação (RAMESH, 2010). A burocracia da ONU e a falta de recursos orçamentários os teriam fadado ao fracasso (PEGRAM, 2014, p. 4).

<sup>6</sup> Nesse sentido, o ceticismo de Najam (2003).

executar as recomendações ou deliberações que adota; ou coordenar programas, normas ou ações de outros órgãos do sistema das Nações Unidas que tratam, indireta ou pontualmente, da questão ambiental. E é com esses mesmos órgãos que ainda tem de concorrer na procura de recursos que custeiem suas atividades, uma vez que, além de escassos fundos repassados pelo orçamento da ONU, é dependente das contribuições voluntárias dos Estados. Não é âncora, senão um entre outros órgãos internacionais.

Seus resultados têm sido objeto de duras críticas, embora, em face das dificuldades que enfrenta, parecem meritórios. Foram por produto de seu empenho que se viram aprovados, por exemplo, a Convenção sobre Espécies Migratórias, o Protocolo de Montreal sobre a Proteção da Camada de Ozônio, a Convenção de Basileia sobre o Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos, a Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992 e a Convenção-Quadro de Mudança do Clima também de 1992. É certo que carece de competências para coordenar a execução e efetividade desses documentos.

Esse êxito parcial tem motivado a apresentação de diversas propostas de reforma. Em geral, postula-se um reforço de competências e orçamento da instituição ou sua conversão numa agência especializada. Na Conferência Rio+20, em 2012, adotou-se a primeira alternativa, procurando dar ao Programa maior poder para atuar como principal agente na formulação da política ambiental e de sua execução no âmbito do sistema das Nações Unidas, bem como a conferir-lhe maior fonte de recursos. O tempo ainda não possibilita afirmações conclusivas sobre o êxito dessas reformas.

## REFERÊNCIAS

BARAK-EREZ, Daphne; PEREZ, Oren. The Administrative State Goes Global. In HELFAND, Michael A. (ed). **Negotiating State and Non-State Law: The Challenge of Global and Local Legal Pluralism**. New York: Cambridge University Press, p. 134-171, 2015.

BIERMANN, Frank. Curtain Down and Nothing Settled: Global Sustainability Governance after the 'Rio+ 20' Earth Summit. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 31, n. 6, p. 1099-1114, 2013.

BIERMANN, Frank. World Environment Organization. In RITZER, Georg (ed.). **The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalisation**. Hoboken, John Wiley & Sons, 2012.

BODANSKY, Daniel. **The Art and Craft of International Environmental Law**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. The Global Environment Facility (GEF): A Unique and Crucial Institution. **Review of European Community & International Environmental Law**, v. 14, n. 3, p. 193-201, 2005.

CHULKOV, Nikolav; ZHANG, Yishan. **Management Review of Environmental Governance within the United Nations System**. Geneva: United Nations, Joint Inspection Unit, 2008. Disponível em: <<http://zip.net/bdtsbd>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

CLÉMENÇON, Raymond. What Future for the Global Environment Facility?. **The Journal of Environment & Development**, v. 15, n. 1, p. 50-74, 2006.

FAUCHALD, Ole K. **International Environmental Governance – A Legal Analysis of Selected Option**. Fridtjof Nansen Institute Report 16/2010, Lysaker, Fridtjof Nansen Institute, 2010. Disponível em: <<http://zip.net/bftryW>>. Acesso em: 11 jul.2016.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY (GEF). **Organization** (2016). Disponível em: <<http://zip.net/bftrXg>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

GONÇALVES, Alcindo. Rio+20 e a Governança Ambiental Global. **Política Externa**,v. 21, n 2, p. 51-65, 2012.

GROUP OF 77 AND CHINA. **Statement on Behalf of the Group of 77 and China by Counselor M. Luz Melon**. New York, 15/12/2011. Disponível em: <<http://zip.net/bctrNk>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

HANSCHER, Dirk. **UNEP plus X? A Critical Assessment of Reform: Proposals and Implications for the International Climate Regime**. p. 313-326, 2012.

HEBB, Tessa et al. Introduction to The Routledge Handbook of Responsible Investment. In HEBB, Tessa et al. (eds). **The Routledge Handbook of Responsible Investment**. London: Roulledge, p. 3-15, 2015.

IVANOVA, Maria. **Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate**. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy, 2005. Disponível em: <<http://zip.net/bbtrsS>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

IVANOVA, Maria. Reforming the Institutional Framework for Environment and Sustainable Development: Rio +20's Subtle But Significant Impact. **International journal of techonogy Managment and sustainble development**, v. 12, n. 3, p. 211-227, 2013.

IVANOVA, Maria. UNEP in Global environmental governance: design, leadership, location. **Global Environmental Politics. Massachussetts Intitute of Technology**, v. 10, n. 1, p. 30-59. 2010.

JORDAN, Andrew; LENSCHOW, Andrea. Environmental Policy Integration: A State of the Art Review. **Environmental Policy and Governance**, v. 20, n. 3, p. 147-158, 2010.

MÖHNER, Annett; KLEIN, Richard JT. **The Global Environment Facility: Funding for Adaptation or Adapting to Funds**. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 2007. Disponível em: <<http://zip.net/bytswG>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. **Global Environmental Governance**. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development (IISD), 2006. Disponível em: <<http://zip.net/bjtrGx>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

NAJAM, Adil. The Case against a New Global Environmental Organization. **Global Governance**, v. 9, n. 3, p. 367-384, 2003.

OLSEN, Simon H.; ELDER, Mark. Upgrading the United Nations Environment Programme: A Phased Approach. **Policy Brief. Technical Report**, n. 17, 2012. Disponível em: <<http://zip.net/bstrQ6>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Nairobi, aprovada pela Assembleia Geral em junho de 1997**. Disponível em: <<http://zip.net/bgtryn>> Acesso em: 12 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**, atualizado em junho de 2016. Disponível em: <<http://zip.net/bctrNH>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 2997 (XXVII)**, de 15/12/1972. Disponível em: <<http://zip.net/bgtryr>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

PEGRAM, Tom. **Global Sustainable Governance**. Draft Paper (nov/1, 2014). Disponível em: <<http://zip.net/bftrzg>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Advanced DGEF Database Information System (ADDIS)** (2016c). Disponível em: <<http://zip.net/bmtr2w>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **UNEP Structure** (2016a). Disponível em: <<http://zip.net/bttsN9>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. **O Futuro Que Queremos**. Brasília, DF: MMA, 2012. Disponível em: <<http://zip.net/bytr8F>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Divisões Globais**. Brasília, DF: PNUMA, 2015. Disponível em: <<http://zip.net/bdtsbf>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Funding** (2016a). Disponível em: <<http://zip.net/bctr7S>> Acesso em: 01 jul. 2016.

PUSHKAREVA, Elvira. United Nations Environment Programme (UNEP). In WOLFRUM, Rüdiger (ed.). **The Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, 2011. Disponível em: <<http://zip.net/bqtsHz>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

RAMESH, Thakur. The Global Governance of Sustainable Development. In WEISS, Thomas G; TAMESH, Thakur (eds). **Global Governance and the UN: An Unfinished Journey**. Bloomington: Indiana University Press, 2010.

SAFATLE, Amália. Agora É Com a Gente. **Página 22**, n. 65, p. 20-24, 2012.

SANDS, Peter H. The Evolution of International Law. In BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; HEY, Ellen (eds). **The Oxford Handbook of International Environmental Law**. Oxford: Oxford University Press, p. 29-43, 2007.

SIMON, Nils. **International Environmental Governance for the 21st Century – Challenges, Reform Processes and Option for Action on the Way to Rio 2012**; Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP) Research Paper Series, Research Paper 01, 2011. Disponível em: <<http://zip.net/bbtrzg>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

SJÖBERG, Helen. **Restructuring the Global Environment Facility**. Washington, DC: Global Environment Facility, 1999.

SOARES, Luiz Filipe de Macedo. Estocolmo+40 Rio+20 - Guia Básico. **Revista Brasileira de Política Externa**, v. 21, n 2, p. 17-24, 2012.

STRECK, Charlotte. The Global Environment Facility - A Role Model for International Governance?. **Global Environmental Politics**, v. 1, n. 2, p. 71-94, 2001.

THOMAS, Caroline. **Rio: Unravelling the Consequences**. London: Routledge, 2014.

UNEP FINANCE INIATIVE (UNEP-FI). **About** (2016). Disponível em: <<http://zip.net/bntr9p>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

VEIGA, José Eli da. Rio+20: Um Passo Adiante e Dois para Trás. **Política Externa**, v. 21, n. 2, p. 25-39, 2012.