

A GOVERNANÇA INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ECOSOC, COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PNUMA

Tarciso Dal Maso Jardim¹

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, teve entre seus objetivos centrais debater e propor soluções para a governança internacional em torno do desenvolvimento sustentável. A fase legislativa de defesa e promoção do desenvolvimento sustentável evoluiu bastante, sobretudo nos últimos vinte anos, mas há um baixo nível de poder de implementação dessas normas e princípios. Assim, pretendeu a Rio+20 aperfeiçoar a governança e a capacidade global, regional, nacional e local de tomar decisões integradas, além de buscar fórmulas coerentes de ação nesses níveis.

O “Rascunho Zero”, documento base para as discussões desse encontro internacional, assinalou que o fortalecimento e a reforma da estrutura institucional devem, em especial:

- a) integrar os três pilares de desenvolvimento sustentável e promover a implementação da Agenda 21 e resultados relacionados, de modo consistente com os princípios de universalidade, democracia, transparência, custos acessíveis e responsabilidade, mantendo em mente os princípios do Rio, em particular as responsabilidades comuns, mas diferenciadas;
- b) oferecer uma orientação política coesiva e centrada nos governos para o desenvolvimento sustentável e identificar ações específicas de modo a cumprir a agenda de desenvolvimento sustentável através da promoção de uma tomada de decisões integrada em todos os níveis;

¹ Bacharel em Direito (Universidade de Santa Maria), Mestre em Relações Internacionais (UnB) e doutorando em direito internacional (Universidade de Paris); consultor legislativo do Senado Federal na área de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

- c) monitorar o progresso na implementação da Agenda 21 e resultados e acordos relevantes, em níveis locais, nacionais, regionais e global;
- d) reforçar a coerência entre as agências, fundos e programas do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo Instituições Financeiras e Comerciais Internacionais.

Inicialmente, destacamos algumas propostas que indicam a reforma institucional no plano internacional, o que implica reflexão sobre o sistema ONU, seus órgãos e agências. Entre seus órgãos principais, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é o mais vocacionado a coordenar o sistema quanto ao desenvolvimento sustentável. Contudo, como sua própria denominação indica, foi concebido para atender dois pilares desse desenvolvimento, o econômico e o social, não estando o terceiro pilar, justamente o ambiental, na sua agenda clássica. Naturalmente, a Carta de São Francisco, que tinha como eixo principal a necessidade de estabelecer e manter a paz mundial, não tinha como vaticinar a importância da questão ambiental na política global e, portanto, é natural que o ECOSOC tenha sido concebido com essa lacuna. Porém, gradativamente, o ECOSOC mantém contato com esse mote.

Assim, uma importante tarefa do ECOSOC, independentemente de seu nome, é a integração dos três pilares de desenvolvimento sustentável. A partir de sua vocação e expertise, esse órgão poderia catalisar métodos de monitoramento dos tratados pertinentes, com articulação da sociedade civil e coordenação das agências e programas da ONU voltadas ao tema, de modo específico ou transversal. A Rio+20 não se furtou em discutir sobre a função desse órgão na governança global do desenvolvimento sustentável, já que ele é o mais vocacionado para esse papel, seja por ser a porta de entrada das organizações da sociedade civil no sistema, seja por ser o responsável pelo manejo dos pilares do desenvolvimento sustentável na ONU.

A preocupação com a governança nessa área não é nova. Após a Conferência do Rio, em 1992, a Assembleia Geral da ONU criou a Comissão de Desenvolvimento Sustentável no mesmo ano. Entre seus objetivos, estava a implementação da Agenda 21 e da

Av. N2 Anexo "E" do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: conlegestudos@senado.gov.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa



Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, entre outros documentos, e, entre seus compromissos, estava o desenvolvimento de indicadores de desenvolvimento sustentável de países, considerando suas condições e prioridades (Capítulo 40 da Agenda 21). A Comissão, embora enfraquecida e esvaziada, evoluiu na metodologia desses indicadores (1995/1996, 2001, 2007), que podem ser desdobrados em até 96, envolvendo quatro pilares. Além do econômico, do social e do ambiental, há o institucional. Os temas abordados são a pobreza, governança interna (corrupção e crimes), demografia, educação, saúde, perigos naturais, atmosfera, terra, oceanos, mares e costas, água doce, biodiversidade, desenvolvimento econômico, parceria econômica global, padrões de consumo e produção.

Durante a Rio+20, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Universidade das Nações Unidas lançaram indicador alternativo ao Produto Interno Bruto (PIB), o chamado de Índice de Riqueza Inclusiva, que considera dados como educação e expectativa de vida, recursos florestais e produção industrial, e tem por objetivo incentivar a sustentabilidade das políticas públicas. Essa concepção foi aceita no documento final da Conferência, ficando os diversos órgãos da ONU com a responsabilidade de auxiliar as comissões econômicas regionais a reunir e compilar esses dados, e os Estados de mobilizar recursos financeiros e reforçar suas capacidades para assegurar o sucesso desse empreendimento.

Quanto ao destino da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, havia divergência entre os que desejavam apoiá-la e os que desejavam transformá-la em um órgão com mais poder e prestígio no sistema ONU, nomeadamente, um Conselho de Desenvolvimento Sustentável. Esse Conselho herdaria as funções da Comissão, com a adição de seguir os resultados da própria Rio+20, passando a ser um organismo de alto nível para abordar a integração dos três pilares do desenvolvimento sustentável. A indicação política dessa formação seria feita pela Rio+20, mas a negociação propriamente dita seria realizada pela Assembleia Geral da ONU, que estabeleceria a negociação sobre sua instalação e formato (autoridade, modalidades, funções, tamanho, composição, afiliação, métodos e procedimentos de trabalho). Movimento similar já foi realizado em direitos humanos,

transformando a Comissão em Conselho. Igualmente, tal Conselho poderia ser alcançado, conforme sinalizado, pela ampliação das funções do já existente ECOSOC.

Ao final, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável foi extinta pelos negociadores do documento final da Conferência, restando o compromisso de fortalecer o PNUMA, inclusive do ponto de vista financeiro. Esse processo de fortalecimento do PNUMA, acordado na Rio+20, se bem sucedido, pode preencher as expectativas dos que desejam sua transformação em agência. O PNUMA não é um órgão da ONU, mas um organismo do sistema ONU, que fora criado em 1972 com o objetivo de coordenar as atividades no domínio ambiental, assistir os Estados a aplicar políticas ambientais e, posteriormente, encorajar o desenvolvimento sustentável. O debate em torno do PNUMA era similar ao da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, com a diferença de que esta é um órgão interno sujeito a mudança de *status* e aquele é um organismo que, de um lado, poderia ser fortalecido financeiramente e politicamente, ou, de outro, poderia ser transformado em Agência especializada da ONU para o meio ambiente, com autoridade fortalecida e contribuição financeira estável. A primeira opção foi a escolhida.

Ademais, como assunto paralelo, defendeu-se e foi aprovado o estabelecimento da participação universal no Conselho de Administração do PNUMA, que hoje não é praticada. Como inspiração, os defensores dessa ideia apontam, em especial, a estrutura das conferências da OIT (Organização Internacional do Trabalho), que recebem delegados paritários (governo, empresa, empregados), com participação de todos. Enfim, essa opção aproxima o PNUMA do modelo de agência especializada.

Além dessas sugestões, muitas outras foram negociadas por governos e pela sociedade civil, a fim de aperfeiçoar o “Rascunho Zero” sobre o tema da governança. O Brasil, em documento elaborado pela Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, teve posição inicial sobre os pontos aqui destacados. Sobre a reforma do ECOSOC ou da Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a fim de criar um Conselho de Desenvolvimento Sustentável, o documento brasileiro apostou na ampliação das funções do ECOSOC. Segundo o documento,

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: conlegestudos@senado.gov.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa



esse órgão seria o espaço natural para pensar a governança internacional, pois “é responsável pela coordenação das ações econômicas e sociais de 14 agências especializadas, comissões funcionais e comissões regionais, recebendo, ainda, relatórios de onze programas e fundos. Nos cálculos do próprio Conselho, com seu vasto mandato, seu campo de ação estende-se por mais de 70% dos recursos humanos e financeiros de todo o sistema das Nações Unidas. Contudo, seu desenho institucional, concebido num mundo em que a natureza dos problemas globais era de ordem distinta, torna o ECOSOC impotente para enfrentar os problemas atuais”. Assim, a Rio+20 contribuiria para a evolução desse órgão da ONU, transformando-o em um Conselho de Desenvolvimento Sustentável. Contudo, nada de ambicioso, nesse sentido, foi aprovado na Rio+20.

Quanto ao PNUMA, o documento brasileiro optou por seu fortalecimento e melhor aparelhamento, o que acabou por vigorar. O problema reside na pluralidade de agências e programas da ONU que versam, sem articulação, sobre a área ambiental, o que gera duplicação e superposição de projetos e ações e, por via de consequência, diluição de recursos. Destaca, ainda, apoio à participação universal no Conselho de Administração do PNUMA, bem como a possibilidade de contribuições obrigatórias de seus membros, com financiamento previsível, sem dependência excessiva de um ou outro Estado, que podem acarretar vinculação dessas dotações. Esse foi o caminho também escolhido pelos negociadores.

Enfim, o debate da governança em desenvolvimento sustentável deveria encontrar uma maneira de congregar vasta gama de iniciativas, ações e programas espalhados, convertendo-os em ação coordenada e efetiva. Para tanto, seria necessário transformar e fortalecer o sistema ONU, mas também aparar suas arestas burocráticas, não raramente ineficientes, para os quais a Rio+20 traçou caminhos tímidos.