



PLANET  
UNDER  
PRESSURE  
2012 MARCH 26-29  
LONDON

# RECOMENDAÇÕES PARA A RIO+20

#3

## Transformando a governança e as instituições para um planeta sob pressão

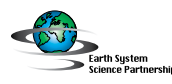
Revitalização do quadro institucional para a sustentabilidade global: Principais perspectivas da pesquisa em ciências sociais

A proteção ambiental global vem ganhando cada vez maior destaque na agenda política internacional desde a realização da Conferência das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente Humano em 1972. Ainda assim, apesar dos mais de 900 tratados internacionais postos em vigor nos últimos 40 anos, a degradação ambiental induzida pela ação do homem está alcançando níveis sem precedentes. As sociedades humanas precisam mudar o curso e se afastar dos pontos críticos de destruição do sistema terrestre, que podem levar a mudanças rápidas e irreversíveis, garantindo, ao mesmo tempo, a subsistência sustentável para todos. Isso requer uma transformação fundamental nas práticas atuais. Se pretendemos alcançar formas de desenvolvimento mais sustentáveis no futuro, precisamos reorientar e reestruturar nossas instituições nacionais e internacionais e nossos mecanismos de governança. O incrementalismo não será suficiente para realizar o nível de mudança necessário na sociedade; o mundo precisa de mudanças estruturais na governança global.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 deve se tornar uma base sólida em direção ao estabelecimento de um quadro institucional mais forte visando o desenvolvimento sustentável. Exortamos os responsáveis pelas decisões a aproveitar esta oportunidade de desenvolver um roteiro claro e ambicioso para a mudança institucional e dar início a uma reforma fundamental na atual governança de sustentabilidade no âmbito da próxima década. Este documento aponta as principais áreas que precisam de ação mais urgente.

### Recomendações para a Rio+20

Uma das nove recomendações produzidas pela comunidade científica para informar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Essas recomendações foram elaboradas pela conferência internacional *Planet under Pressure: New Knowledge Towards Solutions* [Planeta sob Pressão: Novos conhecimentos em busca de soluções] ([www.planetunderpressure2012.net](http://www.planetunderpressure2012.net)).



# Síntese dos pontos principais e recomendações para políticas públicas

- Fortalecer os tratados ambientais internacionais: os governos devem se envolver em reformas estruturais na maneira como as negociações ambientais são conduzidas em nível internacional e como os tratados são elaborados. Os tratados presentes e futuros deverão se basear mais em sistemas com voto majoritário qualificado em áreas específicas.
- Administrar conflitos entre acordos multilaterais: as instituições econômicas internacionais devem propor períodos de transição em direção a uma economia sustentável, inclusive por meio de sistemas harmonizados multilateralmente que permitam a discriminação entre produtos com base nos processos de produção, respaldados em acordo multilateral. O comércio global e os regimes de investimento devem estar incorporados a um contexto normativo de valores sociais, ambientais e de desenvolvimento.
- Preencher lacunas regulatórias na governança de sustentabilidade internacional: são necessários arcabouços regulatórios internacionais novos ou fortalecidos em várias áreas, incluindo em tecnologias emergentes, água, alimentos e energia.
- Atualizar o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente): os governos precisam participar de negociações para atualizar o PNUMA transformando-o em uma agência especializada da ONU, alinhada com a Organização Mundial da Saúde (OMS) ou a Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Integrar melhor as políticas de desenvolvimento sustentável dentro do sistema ONU: os governos precisam dar apoio a vários mecanismos de integração geral dentro do sistema ONU que alinham melhor os pilares sociais, econômicos e ambientais do desenvolvimento sustentável.
- Fortalecer a governança nacional: novos instrumentos de política pública são um complemento promissor às normas existentes SE forem elaborados cuidadosamente. Mas não são panaceias.
- Agilizar e fortalecer redes e parcerias de governança público-privada. A Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) e outros organismos precisam de um mandato mais forte e de melhores metodologias para acompanhar e monitorar as parcerias. Apesar do papel crescente de atores não governamentais no processo, ainda existe grande necessidade de ação governamental eficaz e decisiva.
- Fortalecer a responsabilidade e a legitimidade: novos mecanismos de responsabilidade são necessários, incluindo a divulgação obrigatória de dados acessíveis, compreensíveis e comparáveis sobre o desempenho do governo e da sustentabilidade corporativa. Direitos consultivos mais fortes para representantes da sociedade civil em instituições intergovernamentais devem ser introduzidos.
- Abordar preocupações relativas à equidade dentro e entre diferentes países: as preocupações com a equidade devem estar no âmago do quadro institucional para o desenvolvimento sustentável. Os altos níveis de consumo nos países industrializados e em algumas partes das economias emergentes requerem ação especial e urgente. Transferências financeiras dos países mais ricos para os mais pobres são inevitáveis, por meio de aportes diretos para programas de mitigação e adaptação ou por meio de mecanismos do mercado internacional, por exemplo, mercados de emissões globais.
- Preparar a governança global para um mundo mais quente: os programas de adaptação global precisam se tornar uma preocupação central do sistema ONU e dos governos.



**RIO+20**

Conferência das Nações Unidas  
sobre Desenvolvimento Sustentável

# FORTALECER OS TRATADOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

**P**esquisas recentes sobre os fatores que fomentam a criação e a eficácia dos tratados ambientais internacionais levaram a importantes perspectivas sobre como melhorar o sistema de governança internacional. Os tratados internacionais são mais eficazes quando:

- definem metas, critérios e *benchmarks* precisos para avaliar o progresso;
- são elaborados para ser flexíveis e adaptáveis às mudanças no problema e no contexto;
- possuem procedimentos formais estabelecidos para garantir que novas informações científicas sejam adotadas rapidamente; e
- coletam informações sistematicamente sobre a eficácia do tratado e revisam essas informações regularmente.

Os governos também podem acelerar as negociações conduzindo-as no âmbito das instituições existentes e discriminando os problemas em pacotes de negociação menores. Os negociadores às vezes podem sacrificar substância e rigor a fim de alcançar acordos “superficiais”, mas inclusivos, que possam ser trabalhados posteriormente; por exemplo, por meio de enfoques do tipo “quadro mais protocolo”, procedimentos de aceitação tácita para emendas e mecanismos formalizados que ajudem a transformar acordos não jurídicos em leis efetivas. Tais medidas levarão a uma melhora incremental do sistema de acordos ambientais internacionais. Exortamos os governos a aprender as lições tiradas de exercícios de elaboração de tratados no passado para aprimorar

o seu funcionamento. Embora a mudança incremental seja importante, não é suficiente. Uma reforma mais transformadora é urgentemente necessária. Aumentar a confiança nos sistemas com votação majoritária qualificada seria um passo positivo nessa direção, uma vez que os sistemas políticos que seguem a regra da maioria tomam decisões abrangentes de forma mais rápida. No nível internacional, as experiências com a votação majoritária qualificada são raras e precisarão ser restritas a áreas claramente especificadas a fim de garantir o apoio de todos os países. Um possível caminho é a votação majoritária com peso duplo desenvolvida nos tratados sobre a destruição da camada de ozônio, que aceitam decisões por maioria, mas também concedem poder de veto para Norte e Sul como grupos de países.

# ADMINISTRAR CONFLITOS ENTRE ACORDOS MULTILATERAIS

**C**onflitos entre diferentes tratados – no âmbito da política de sustentabilidade e além – recentemente tornaram-se uma preocupação importante. Aqui, os governos precisam fortalecer a capacidade e a autoridade dos tratados ambientais (incluindo de seus secretariados) para coletar, disseminar e trocar informações sobre vínculos com outros tratados. Os tratados com objetivos semelhantes precisam de mecanismos formais para

negociação e administração conjuntas. Além disso, o requisito de respeitar e apoiar os objetivos de (outros) tratados ambientais multilaterais deve ser aceito como princípio geral.

É particularmente importante administrar conflitos entre tratados econômicos e ambientais, com as reformas do quadro institucional para o desenvolvimento sustentável alinhadas com o ideal da ‘economia verde’. As metas ambientais devem ser focadas em atividades das

instituições econômicas globais, enquanto o comércio global e os regimes de investimento precisam ser incorporados em um contexto normativo de valores sociais, ambientais e de desenvolvimento. Para que os investimentos em produtos e serviços mais limpos sejam estimulados, é essencial que a lei de comércio internacional discrimine os produtos com base nos processos de produção. Tal discriminação deve ser baseada em acordo multilateral para evitar impactos protecionistas.

# PREENCHER LACUNAS REGULATÓRIAS NA GOVERNANÇA DE SUSTENTABILIDADE INTERNACIONAL

**A**lém de fortalecer os tratados existentes, inúmeras áreas necessitam de novos quadros. Uma delas é o desenvolvimento e a implantação de novas tecnologias como nanotecnologia, biologia sintética e geoengenharia. Essas tecnologias emergentes prometem benefícios significativos, mas também impõem importantes riscos ao desenvolvimento sustentável. Elas precisam, portanto, de um quadro institucional internacional para apoiar as medidas que promovam a previsão, a transparência e o compartilhamento de informações sobre novas tecnologias; desenvolver

ainda mais padrões técnicos; ajudar a esclarecer a aplicabilidade dos tratados existentes; promover a discussão e as contribuições do público e envolver a participação de várias partes nos diálogos sobre políticas. Tal quadro deve garantir que as considerações ambientais sejam plenamente respeitadas. Inicialmente, a ação multilateral sobre tecnologias emergentes pode assumir a forma de uma ou mais convenções quadro.

A governança global da água também precisa de um quadro multilateral mais sólido e mais coerente, pois permanece responsabilidade de várias agências

da ONU e de organizações da sociedade civil. A governança global alimentar também deve ser fortalecida. Os desafios regulatórios incluem a administração internacional de segurança alimentar e nutrição, a coordenação da adaptação às mudanças climáticas em sistemas alimentares, limites sobre a especulação de *commodities*, e padrões para guiar a regulação privada, tais como esquemas de certificação e rotulagem. Além disso, a governança de energia requer forte supervisão por parte de entidades globais cujas atividades estão atualmente dispersas e com pouca coordenação.

## ATUALIZAÇÃO DO PNUMA E DA CNUDS

**A**s organizações ambientais internacionais desempenham um papel fundamental na governança para o desenvolvimento sustentável, mas precisam de incentivos adicionais. Muitas propostas de reforma foram submetidas nas últimas décadas. Algumas das propostas mais radicais – como uma agência internacional para centralizar e integrar as organizações e regimes intergovernamentais existentes – provavelmente não serão implementadas e poderiam gerar ganhos incertos. No entanto, muitos de nós veem benefícios substanciais na atualização do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente para que se torne uma



FOTO: UN PHOTO/ESKINDER DEBEBE

agência especializada das Nações Unidas para proteção ambiental, nos mesmos moldes da Organização Mundial da Saúde e da Organização Internacional do Trabalho.

Ao mesmo tempo, é importante aumentar a integração da política de desenvolvimento sustentável no âmbito do sistema ONU e além. A Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) foi criada para cumprir esse

papel, mas sua relevância política permaneceu limitada. Os governos precisam apoiar vários mecanismos de integração geral dentro do sistema ONU que melhorarão os pilares sociais, econômicos e ambientais do desenvolvimento sustentável. Uma Comissão para o Desenvolvimento Sustentável atualizada e fortalecida que inclua a participação significativa de todos os ramos do governo é um dos possíveis caminhos a serem considerados.

# FORTALECER A GOVERNANÇA NACIONAL

*“Quando elaborados com cuidado, os novos instrumentos de políticas públicas são um complemento promissor à regulação, mas não são panaceias.”*

Os pontos fracos das instituições internacionais refletem em grande medida os das políticas domésticas. Um quadro institucional para o desenvolvimento sustentável requer inovações institucionais críticas em nível nacional. Novos instrumentos de políticas públicas — em geral envolvendo atores não governamentais — tornaram-se populares como

forma de superar problemas na implementação de regulamentos, uma vez que muitas vezes são considerados mais flexíveis. Entretanto, permanecem dúvidas sobre sua transparência, implicações de equidade e eficácia de longo prazo. Quando elaborados com cuidado, os novos instrumentos de políticas públicas são um complemento promissor à regulação, mas não são panaceias. O sucesso reside em desenvolver



FOTO: PARLAMENTO EUROPEU-PIETRO NAJ-OLEARI

pacotes de instrumentos diferentes e em avaliar a eficácia desses pacotes em seus próprios termos, assim como em relação a opções alternativas.

# AGILIZAR E FORTALECER REDES E PARCERIAS DE GOVERNANÇA PÚBLICO-PRIVADA

*“...poucas das mais de 300 parcerias para o desenvolvimento sustentável formadas na época da Cúpula de Joanesburgo de 2002 cumpriram suas promessas...”*

As últimas décadas presenciaram um tremendo crescimento nos novos tipos de governança, tais como parcerias entre os setores público e privado ou esquemas de rotulagem transnacionais. Mas a eficácia desses novos mecanismos permanece incerta. As pesquisas indicam que poucas das mais de 300 parcerias para o desenvolvimento sustentável formadas na época da Cúpula de Joanesburgo de 2002 cumpriram suas promessas. No geral, o enfoque da parceria não atendeu às suas

expectativas de contribuir para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e de fomentar a participação e a sua implementação. Financiamento insuficiente, estruturas organizacionais ineficazes, falta de metas quantitativas e sistemas precários de prestação de contas também limitaram a sua eficácia. Para fortalecer tais parcerias, a CNUDS e outras agências precisam de mais autoridade e de melhores metodologias para o acompanhamento e monitoração do progresso. Os esquemas de rotulagem e

certificação de produtos podem promover o desenvolvimento sustentável permitindo que os mercados mantenham práticas comerciais ambientalmente seguras. Para que sejam eficazes, são necessárias várias partes interessadas, quadros regulatórios nacionais adequados e mecanismos incorporados de prestação de contas e demanda dos consumidores. Os governos desempenham um papel crucial, por meio de regulamentos que criam incentivos para a certificação, políticas de aquisição direcionadas, legitimação de medidas

e envolvimento na monitoração dos efeitos da sustentabilidade. As organizações internacionais também desempenham um papel central na catalisação de novas formas de governança público-privada.

Novos mecanismos como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) ou a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) poderão contribuir para o desenvolvimento sustentável quando forem considerados complementares à ação governamental, em vez de substitutos dos mesmos.

Para garantir uma distribuição equitativa de benefícios e minimizar os riscos relacionados às desigualdades (isto é, aos povos nativos ou à biodiversidade), órgãos internacionais, nacionais e locais devem ter forte supervisão institucional. Os governos devem trabalhar para melhorar a capacidade institucional, aumentando a representação das partes interessadas locais, através de monitoramento periódico, para que a diminuição das desigualdades seja de fato alcançada.

Novos tipos de cooperação transnacional entre as autoridades públicas locais (por exemplo, das cidades) estão ganhando força e muitas dessas autoridades tomaram medidas significativas para abordar as causas e as consequências dos riscos ambientais globais. Os governos devem fornecer um mandato político que reconheça seus contextos variados e oriente a ação prática em cada local, e que apoie a colaboração e desenvolva a capacidade e os recursos financeiros locais. Apesar do papel crescente desempenhado por atores não governamentais, ainda há necessidade de ação governamental eficaz e decisiva, tanto em nível nacional quanto intergovernamental. A governança para além do estado pode ser um complemento útil, mas ainda requer apoio governamental.



FOTO: STACEY KEFLUE

## FORTALECER A RESPONSABILIDADE E A LEGITIMIDADE

*“...a responsabilidade pela prestação de contas na governança pode ser fortalecida quando as partes interessadas obtiverem maior acesso às informações e ao processo de tomada de decisão...”*

**T**anto as instituições intergovernamentais quanto as mais novas, não ligadas ao estado, enfrentam pressões crescentes para maior prestação de contas e mais acesso ao processo de tomada de decisão. Não existe fórmula universal para aumentar a responsabilidade pela prestação de contas e a legitimidade em todas as instituições de desenvolvimento sustentável. Em geral, a responsabilidade pela prestação de contas na governança pode ser fortalecida quando as partes interessadas têm mais acesso às informações e aos processos decisórios, por exemplo, por meio de direitos especiais representados em acordos, tratados e códigos, e maior participação em conselhos que administram recursos, ou em comissões que recebem reclamações. As instituições internacionais voltadas para questões ambientais, econômicas e de desenvolvimento devem adotar esses novos mecanismos mais abrangentes de prestação de contas. Direitos consultivos mais fortes para

representantes da sociedade civil em instituições intergovernamentais devem ser introduzidos. Isso requer formatos adequados que levem em conta os desequilíbrios existentes entre as nações e diferenciais de poder entre os diversos segmentos da sociedade civil, que garantam prestações de contas adequadas para os representantes da sociedade civil diante de seu eleitorado.

Embora uma maior transparência e a divulgação de informações possam dar aos cidadãos e consumidores meios para que pressionem os governos e atores privados a prestar contas e a fornecer alternativas para um melhor desempenho da sustentabilidade, a transparência nem sempre cumpre suas promessas. As informações divulgadas muitas vezes são inacessíveis, inconsistentes ou incompreensíveis. Os governos e os atores privados devem garantir que as obrigações de divulgação das informações superem as expectativas, a fim de estimular a mudança nas atuais práticas insustentáveis.

# ABORDAR PREOCUPAÇÕES RELATIVAS À EQUIDADE DENTRO E ENTRE DIFERENTES PAÍSES

O quadro institucional para o desenvolvimento sustentável deve abordar questões de justiça, imparcialidade e equidade. Quanto à equidade nos países, esta deve estar em equilíbrio com a eficácia/ eficiência, fugindo da falsa dicotomia verificada em relação à maioria dos problemas ambientais complexos, que são inerentemente políticos por natureza. Processos democráticos legítimos e transparentes são necessários para permitir que as sociedades e comunidades escolham políticas que considerem equitativas e eficazes.

As comunidades pobres e marginalizadas são as mais vulneráveis à mudança ambiental global, mas raramente têm voz na elaboração de políticas públicas. Os processos relevantes, portanto, devem promover a participação da população carente

na sua preparação, implementação, monitoração e adaptação.

Em nível internacional, a equidade e a imparcialidade precisam estar no âmago de regimes internacionais sólidos e duradouros. O progresso equitativo em direção ao desenvolvimento sustentável requer maior ação por parte das nações ricas. Em particular, governos e sociedades nos países industrializados precisam aceitar que a mudança ambiental global aumentou significativamente a interdependência global e transformou (ainda mais) o sistema internacional. Além disso, os países em rápido processo de industrialização do Hemisfério Sul precisam estabelecer o seu papel e posição na governança do desenvolvimento sustentável e as diretrizes rumo a uma economia verde.

No geral, transferências financeiras dos países mais ricos para os

mais pobres são inevitáveis, por meio de aportes diretos a programas de mitigação e adaptação, ou de mecanismos do mercado internacional - por exemplo, mercados de emissões globais. Mecanismos financeiros inovadores, como a arrecadação de tarifas de transporte aéreo transnacional para fins de sustentabilidade, também poderiam contribuir.

A organização do financiamento global para o desenvolvimento sustentável carece de consistência e inclusão. A maioria das agências desse setor têm interesses, regras e políticas gerais diferentes e a coerência entre elas é, em geral, fraca. Os governos e as agências precisam rever os atuais mecanismos de financiamento para melhorar esses aspectos e permitir que a voz dos países destinatários seja ouvida.

## PREPARAR A GOVERNANÇA GLOBAL PARA UM MUNDO MAIS QUENTE

A completa mitigação da mudança ambiental global já está fora de questão. Por isso o novo quadro institucional para o desenvolvimento sustentável deve incluir a governança para adaptação. As pesquisas indicam que a adaptabilidade das comunidades locais é maior quando o sistema de governança propriamente dito é adaptativo. Quadros institucionais com múltiplos centros e níveis de

autoridade poderão promover as capacidades adaptativas necessárias. Sólidas redes informais e a participação popular nas fases de planejamento, implementação e revisão são aspectos importantes, e os governos e as instituições internacionais devem apoiar a adaptabilidade em mecanismos de governança locais.

Em nível global, o quadro institucional parece mal preparado para lidar com as consequências

da mudança global maciça que afetará sistemas importantes como o de alimentos, água, energia, saúde e migração, e suas interações. Embora as mudanças maciças, por exemplo, no nível dos oceanos, não sejam iminentes, perigos futuros poderão ser minimizados se a reforma institucional for planejada e negociada hoje. Os programas de adaptação global precisam se tornar uma preocupação central do sistema ONU e dos governos.

# CONCLUSÃO

*“Precisamos ter um ‘momento constitucional’ na política mundial...”*

**P**recisamos ter um “momento constitucional” na política mundial, semelhante à importante mudança transformadora na governança após 1945, que levou ao estabelecimento das Nações Unidas e de numerosas outras organizações internacionais, juntamente com normas legais internacionais novas e abrangentes

sobre direitos humanos e cooperação econômica.

A Conferência Rio+20 de 2012 representa uma oportunidade e ao mesmo tempo um teste crucial que nos dirá se uma conferência assim poderá promover as substanciais e urgentemente necessárias mudanças no atual quadro institucional para o desenvolvimento sustentável.

## Compilado por:

The Earth System Governance Project.  
Principal autor: Frank Biermann  
Colaboradores: Kenneth Abbott, Steinar Andresen, Karin Bäckstrand, Steven Bernstein, Michele M. Betsill, Harriet Bulkeley, Benjamin Cashore, Jennifer Clapp, Carl Folke, Aarti Gupta, Joyeeta Gupta, Peter M. Haas, Andrew Jordan, Norichika Kanie, Tatiana Kluvánková-Oravská, Louis Lebel, Diana Liverman, James Meadowcroft, Ronald B. Mitchell, Peter Newell, Sebastian Oberthür, Lennart Olsson, Philipp Pattberg, Roberto Sánchez-Rodríguez, Heike Schroeder, Arild Underdal, Susana Camargo Vieira, Coleen Vogel e Oran R. Young.

Gerentes de Avaliação: Ruben Zondervan e Andrea Brock.

Uma versão mais longa e com mais referências destas Recomendações está disponível em: [www.earthsystemgovernance.org/ifsd](http://www.earthsystemgovernance.org/ifsd).



Earth  
System  
Governance

O Earth System Governance Project é uma iniciativa de pesquisa de dez anos que funciona sob os auspícios do International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, que é patrocinado pelo International Council for Science (ICSU), o International Social Science Council (ISSC) e a United Nations University. O Earth System Governance Project envolve cerca de 1700 colegas juntamente com uma importante rede de doze instituições da Global Alliance of Earth System Governance Research Centres ([www.earthsystemgovernance.org](http://www.earthsystemgovernance.org)).

**GLOBAL  
IGBP  
CHANGE** International  
Geosphere-Biosphere  
Programme  
Brazil Regional Office



Versão em português coordenada pelo  
Escritório Regional do IGBP no Brasil  
Revisão científica: Patrícia Pinho e Fabiano Scarpa  
Revisão de linguagem: Ana Paula Soares  
Edição, projeto e diagramação: Green Ink, UK ([www.greenink.co.uk](http://www.greenink.co.uk))