UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RACHEL COSTA RAGONI GLUECK

**Liderança Internacional e a Governança Global Ambiental: o caso do Programa das
Nações Unidas para o Meio Ambiente**

São Paulo

2017

RACHEL COSTA RAGONI GLUECK

Liderança Internacional e a Governança Global Ambiental: o caso do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Feliciano de Sá Guimarães

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Glueck, Rachel Costa Ragoni

Liderança Internacional e Governança
Global Ambiental : O caso do Programa das
Nações Unidas para o Meio Ambiente / Rachel
Costa Ragoni Glueck -- Orientador: Feliciano
de sá Guimarães. São Paulo: 2017.
142 p., il.

Dissertação (Mestrado) - Instituto de
Relações Internacionais. Universidade de São
Paulo.

1. Relações Exteriores. 2. Governança. 3.
Organização Internacional. 4. Liderança
política . 5. Burocracia. I. Guimarães,
Feliciano de sá. II. Título.

CDD 327.1.

AGRADECIMENTOS

Primeiro, gostaria de agradecer a Deus, por todas as bênçãos recebidas até aqui e por estar ao meu lado, me dando força e coragem para continuar em minha jornada de evolução pessoal e profissional. Tudo posso naquele que me fortalece.

Em segundo, quero agradecer à minha família. Meus pais, Silvia e Claudio, que sempre me apoiaram e fizeram com que eu me sentisse a filha mais amada. Obrigada por tudo que fizeram até hoje por mim e por me ensinarem o que é um amor incondicional. Não estaria onde estou hoje se não fosse por vocês. Aos meus avós, Sofia, Euclides, Maria Cecília e Hamilton pelos momentos de carinho e atenção. E tantos outros membros da minha família Costa, Glueck, Haak e Ragoni, que fizeram parte desta minha caminhada tão sacrificante, mas tão recompensadora. O apoio de vocês foi muito importante para mim.

Agradeço ao meu marido, Erick, pelo amor, companheirismo, carinho, paciência e incentivo nestes anos desafiadores em que estive ao meu lado. Agradeço por todos os dias em que tive a felicidade de compartilhar momentos com alguém especial, que me ajuda e me motiva a ser uma pessoa melhor. Sou feliz pelo passado que construímos juntos e pelo futuro que teremos.

Obrigada aos amigos pela paciência, companheirismo e persistência em estar comigo nestes anos. Sou grata pelos bons momentos que tivemos.

A minha imensa gratidão ao meu orientador Feliciano de Sá Guimarães pela excelente orientação nesta pesquisa e no início de minha vida acadêmica. Obrigada Professor por me ajudar a chegar até aqui, a acreditar neste projeto, me mostrando o melhor caminho para o sucesso.

Agradeço a todos os professores que direta ou indiretamente me apoiaram. Levarei comigo para sempre seus ensinamentos.

Por fim, um agradecimento especial aos entrevistados que gentilmente cederam alguns minutos de seu precioso tempo para participar deste projeto e compartilhar de suas experiências e pensamentos. Muito obrigada.

RESUMO

GLUECK, Rachel Costa Ragoni. **Liderança Internacional e a Governança Global Ambiental: o caso do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. 2017 142 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Este trabalho se insere nas discussões sobre governança global ambiental e debate o papel dos líderes burocráticos nas organizações para o meio ambiente, em face a condições externas que desafiem o exercício de sua função política, sob a hipótese exploratória de que a despeito de um ambiente desafiador, o tipo de liderança e características pessoais e de formação do líder podem contribuir para a criação e fortalecimento do poder de agenda de uma organização. O caso a ser estudado é o do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, no qual se analisa a liderança de três Diretores Executivos (Maurice Strong, Mostafa Tolba e Achim Steiner) durante três marcos históricos (Conferência de Estocolmo, Rio 92 e Rio+20). A forma de liderança empregada é estudada através da tipologia de Oran Young. Características pessoais serão analisadas através do conceito de liderança transformacional. Neste estudo, a formação profissional destes líderes também serão consideradas a fim de compreender sua contribuição para o fortalecimento da função política ou técnica desta organização. A análise tem como base produções acadêmicas sobre o tema, materiais oficiais e relatórios acerca dos momentos históricos, declarações públicas e percepções de personalidades sobre a atuação e formação dos líderes, além de entrevistas realizadas exclusivamente para esta dissertação.

Palavras-chave: Governança global ambiental. Liderança executiva. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Burocracia. Organizações internacionais.

ABSTRACT

GLUECK, Rachel Costa Ragoni. **International Leadership and Global Environmental Governance: the case of the United Nations Environment Programme**. 2017. 142 f.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

This dissertation is inserted in the discussions on global environmental governance and it debates the role of international leadership in international organizations for the environment, under the assumption that in face of challenge external conditions, the kind of leadership and the leaders' personal characteristics and background can positively impact the power of agency of an organization. The case of study is the United Nations Environment Program, analyzing the leadership of three Executive Directors (Maurice Strong, Mostafa Tolba and Achim Steiner) over three historical milestones (Stockholm Conference, Rio 92 and Rio + 20). The kind of leadership performed by individuals is studied using Oran Young's typology. Personal characteristics will be analyzed through the concept of transformational leadership. Besides, in this study, leader's professional experiences will, also, be considered in order to understand their contribution in strengthening organizations political or technical function organization. The analysis is based on academic contributions on the subject, official materials and reports on the milestones, public statements and perceptions of individuals about leaders' performance and professional background, as well as interviews conducted exclusively for this dissertation.

Key words: Global environmental governance. Executive leadership. United Nations Environment Program. Bureaucracy. International organizations.

LISTA DE SIGLAS

CIDA	Canadian International Development Agency
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CFC	Clorofluorcarbono
CSD	Commission on Sustainable Development
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
FAO	Food and Agriculture Organization
GMEF	Global Ministerial Environmental Forum
MEA	Multilateral Environmental Agreement
ICAO	International Civil Aviation Organization
IFSD	Institutional Framework for Sustainable Development
IISD	International Institute for Sustainable Development
IMO	International Maritime Organization
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRENA	International Renewable Energy Agency
IUCN	International Union for Conservation of Nature
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme

WMO	World Metereological Organization
YMCA	Young Men's Christian Association

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A BUROCRACIA, SUA LIDERANÇA E O AMBIENTE EXTERNO.....	17
2.1 A BUROCRACIA COMO AGENTE E A PRESSÃO DO AMBIENTE.....	18
2.2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SEUS BUROCRATAS.....	22
2.3 LÍDER BUROCRÁTICO.....	26
2.4 O AMBIENTE E SEU IMPACTO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS....	36
3 O PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE	42
3.1 GOVERNANÇA E LIDERANÇA EXECUTIVA.....	48
3.2 PNUMA E O AMBIENTE EXTERNO.....	53
3.3 CRÍTICAS E PEDIDO DE REFORMA.....	57
3.4 ALGUMAS MUDANÇAS E RESSALVAS.....	61
4 A LIDERANÇA EXECUTIVA E OS MARCOS HISTÓRICOS DO PNUMA.....	64
4.1 A CONFERENCIA DE ESTOCOLMO E MAURICE STRONG.....	66
i. Condições Conjunturais prévias à Conferência.....	66
ii. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.....	73
Maurice Strong.....	77
iii. Biografia.....	77
iv. Tipo de Liderança.....	79
v. Características pessoais e formação profissional.....	82
4.2 RIO 92 E MOSTAFA TOLBA.....	86
i. Condições Prévias à Conferência.....	87
ii. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.....	94
Mostafa Tolba.....	101
iii. Biografia.....	101
iv. Tipo de Liderança.....	102
v. Características pessoais e formação profissional.....	106

4.3 RIO+ 20 E ACHIM STEINER.....	108
i. Condições conjunturais prévias à Conferência	109
ii Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.....	115
Achim Steiner	119
iii. Biografia.....	119
iv. Tipo de liderança.....	120
v. Características pessoais e formação profissional.....	124
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS	132
ANEXO I	146
ANEXO II	147

1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais se torna evidente a importância de uma cooperação efetiva no plano internacional para a proteção do meio ambiente e para o abrandamento dos efeitos das mudanças climáticas. Não são poucas as tentativas de acordos multilaterais feitas em reuniões mediadas por organizações internacionais, assim como não são poucas as frustrações quanto a uma real colaboração entre as nações.

Ainda que os cientistas mostrem dados alarmantes sobre as consequências ambientais que a humanidade terá de enfrentar por seus atos em direção ao progresso desregrado, metas comuns, mesmo que mínimas, por vezes, parecem um objetivo distante e irreal.

Esse cenário reforça a importância do arcabouço estrutural da Governança Ambiental Global, que é composta por regras, acordos multilaterais, convenções e principalmente organizações internacionais que auxiliam os Estados a arquitetar e implementar ações em direção à proteção ambiental, além de coordenar e dar coerência a múltiplos esforços individuais.

A posição central das organizações internacionais, como verdadeiras articuladoras e coordenadoras de um processo cooperativo é reconhecida não apenas no âmbito da governança ambiental, mas também de outras áreas de estudo das relações internacionais. Muitas destas organizações foram criadas para orquestrar e auxiliar os Estados em um processo rápido, complexo e denso conhecido como globalização. A globalização não só trouxe benefícios para o ser humano, mas também evidenciou uma urgência de coordenação e de uma relação harmoniosa entre os países em diversos assuntos, sendo um deles o meio ambiente. Ainda que o usufruto de recursos naturais possa ser local, as consequências, às vezes desastrosas, de sua exploração inadequada, é global. Isto justifica a necessidade de análises e estudos sobre a estrutura, mandato, eficácia e corpo burocrático destas organizações.

O conceito de que o desenho atual da governança ambiental global não é suficiente para resolver as questões ambientais eminentes e que, atualmente, existe um déficit de coordenação para uma cooperação eficiente, já é disseminado, conforme mostra o resultado de uma pesquisa feita e divulgada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) intitulada “21 questões para o século 21” (2012). Esta publicação, que ouviu

400 cientistas e líderes de todo o mundo sobre questões ambientais, identificou que o principal problema do século atual é a falta de alinhamento do sistema de governança global com os reais desafios da sustentabilidade.

Dentro deste debate sobre reformas estruturais, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente é a Organização Internacional que tem sofrido diversas críticas por parte dos acadêmicos e especialistas. Segundo estes, a organização não possui atuação satisfatória no que diz respeito à coordenação das negociações ambientais em vários níveis, não é eficaz na proliferação de informações relevantes ao tema, não administra de forma adequada seus recursos, não fornece suporte regulatório para acompanhar os avanços nos acordos e possui dificuldades de implementação (ETSY; IVANOVA, 2002).

Diversas sugestões de alteração de sua estrutura já foram feitas, e o pedido de criação de uma nova organização chamada de World Environment Organization/ Global Environment Organization já é recorrente na academia e entre propostas governamentais (RUNGE, 2001). As análises e sugestões de reforma se concentram em questões de ordem estrutural, financeira e de mandato. Nestas análises, a burocracia não é considerada como um fator a ser estudado e modificado.

Com base nesta discussão de reforma organizacional para o meio ambiente, a contribuição deste estudo se dá ao analisar como o líder burocrático pode retardar o processo de perda de relevância política de uma organização. O objetivo desta dissertação é colocar a liderança executiva como um fator relevante a ser considerado nas propostas de novas estruturas para a governança global ambiental, compreendendo a colaboração do líder, em um momento de barganha, para a criação e manutenção do poder de agenda de um organismo internacional. A análise é feita sob a hipótese exploratória de que o tipo de liderança, as características pessoais e de formação do líder podem contribuir para o fortalecimento do poder de agenda de uma organização, a despeito de um ambiente desafiador. O estudo de caso escolhido foi o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Na literatura sobre burocracia nacional, o conceito de burocracia como sendo um ator relevante e de interesse próprio já é bem difundido e utilizado (SELZNICK, 1943; MICHELS, 1982; DOWNS, 1967, etc.). Na literatura sobre burocracia internacional, alguns estudos se destacam como Barnett e Finnemore (1999), Frank Biermann e Siebenhüner (2009), onde os burocratas, seu comportamento, valores e impacto no meio que os cercam são objetos

centrais de estudo. Neste sentido, o líder executivo, como o mais alto posto burocrático de uma organização tem recebido igualmente a atenção de alguns autores no plano nacional (ROTBERG,2012; JACOBSEN & HOUSE, 2001; HOUSE, 1976) e no plano internacional (COX, 1969; YOUNG, 1991; SCHECHTER,1987).

No estudo de caso, a variável independente, liderança, será analisada através da observação do tipo de liderança empregada pelo líder executivo no momento de barganha, além da presença de características pessoais e de formação. Serão considerados três diretores executivos (Maurice Strong, Mostafa Tolba e Achim Steiner) e seu desempenho durante três marcos históricos do Programa (Conferência de Estocolmo de 1972, Rio 92 e Rio+20). Analisar o papel da liderança em torno de negociações e momentos de barganha, facilita observar a relação entre esta liderança e a variação no poder de agenda da organização. As três conferências foram escolhidas por terem tido um impacto relevante na criação, fortalecimento ou enfraquecimento do poder de agenda do PNUMA, ou seja, no exercício de sua função de coordenação da agenda ambiental internacional.

A forma de liderança empregada pelo líder será estudada utilizando-se da tipologia construída por Oran Young (1991) para entender a liderança em momentos de barganha internacional. Já características pessoais e de formação do líder receberão contribuições da teoria da liderança transformacional e do trabalho de Michael Schechter sobre a influência da formação pessoal e profissional do líder (1987). Assim, não é a pretensão deste estudo criar novas teorias sobre liderança internacional, mas sim testar categorizações e classificações já elaboradas pela academia.

Assim, a relação das duas variáveis principais deste estudo, liderança e poder de agenda organizacional, será analisada usando o método da congruência, ainda que em estudos de caso exclusivo seja comum o uso do *process-tracing*. O método de procedimentos de congruência foi escolhido pelo curto espaço de tempo disponível para a análise do caso, o que impossibilita o emprego de um *process-tracing* adequado.

Além disto, nesta dissertação entende-se que a ação de um líder por si só não é variável suficiente para avaliar o fortalecimento ou enfraquecimento do poder de agenda de uma organização, uma vez que esta está sujeita a pressões externas.

É necessário esclarecer que este estudo reconhece a influência do ambiente externo sobre as organizações e sobre os seus burocratas, caracterizando-o como uma variável exógena que influencia na relação entre as variáveis estudadas.

O ambiente que cerca a organização internacional pode ser composto por Estados, outras agências internacionais, civis, organizações privadas e organizações não-governamentais. Estes atores podem exercer pressões sobre as organizações capazes de influenciar e direcionar as funções destes organismos.

Como colocado por Olivier Nay (2011), e melhor discutido adiante, estas pressões externas podem ser de três tipos. Elas podem ter caráter legal e regulatório, uma vez que os Estados ou demais atores externos são responsáveis por delegar poder e mandato para as organizações internacionais (HAWKINS et al 2006, p.4). Estas pressões também podem ser exercidas através de conceitos, valores e crenças, criados pelos atores que cercam as organizações internacionais e com quem se relacionam, provocando uma pressão de caráter normativo para que a estrutura organizacional se adeque e busque sua sobrevivência (MEYER; SCOTT, 1992). Além disto, pressões externas podem ser de natureza material, uma vez que a negociação e o repasse dos recursos financeiros e materiais que sustentam uma organização podem ter efeito em sua performance e no alcance de seus objetivos (NAY, 2011, p. 4). Assim, por pressão ambiental, entender-se-á nesta dissertação qualquer uma destas três formas de pressão exercida por atores exógenos ao PNUMA nos períodos analisados.

Estas pressões podem ser favoráveis ou desfavoráveis ao cumprimento da função de coordenação do PNUMA, mas quando forem contrárias a este, para efeito deste estudo, caracterizarão um ambiente desafiador. Nos três momentos históricos escolhidos para se analisar a performance e o impacto da liderança executiva do PNUMA, observam-se pressões ambientais contrárias à manutenção ou ao aumento do poder de agenda do PNUMA. Os desafios impostos não são idênticos nos três momentos e os líderes enfrentaram condições distintas, mas todas complexas e desafiadoras para seu tempo. Ainda que neste estudo não seja analisado o impacto do aumento de complexidade do ambiente externo à organização e como isto pode ter afetado o Programa no exercício de sua função de coordenação, a presença de pressões contrárias ao cumprimento deste mandato nos três momentos escolhidos permite que a análise esteja centrada nas características da liderança, uma vez que todos os líderes enfrentaram pressões ambientais adversas.

Por fim, como poder de agenda do PNUMA, entende-se sua função de líder, articulador e coordenador da agenda ambiental dentro da ONU, como colocada na resolução da Assembleia Geral que determina sua criação (RES 2997/ 1972).

Portanto, a análise da liderança e seu impacto em criar ou retardar o processo de perda de poder de agenda do PNUMA será feita perante os resultados (declarações, princípios, criação de outras organizações, etc.) das negociações das conferências escolhidas, que reforcem ou não o mandato do PNUMA como órgão líder coordenador da agenda ambiental da ONU.

A exploração da hipótese inicial no caso estudado, levou à hipótese final de que líderes predominantemente empreendedores com características transformacionais podem impactar positivamente na criação ou retardo do processo de perda de poder de agenda de uma organização.

Reconhece-se a necessidade de análises mais aprofundadas sobre o impacto do ambiente sobre a burocracia e mandato político de uma organização. A contribuição deste estudo limita-se à análise da liderança executiva diante de um ambiente desafiador, mas não permite uma discussão detalhada da influência deste sobre aquela.

Igualmente, esta pesquisa entende que o mandato e a autonomia detidos pelos burocratas são extremamente relevantes para a discussão sobre burocracia e liderança internacional, contudo, por uma questão de escopo e metodologia, decidiu-se por analisar as características e performance dos líderes.

Desta forma, nesta pesquisa entende-se que a discussão da reforma estrutural do PNUMA, também deve incluir a avaliação do corpo burocrático e da liderança executiva, pois estes podem contribuir para o fortalecimento do poder de agenda da organização.

Para se estabelecer a correlação entre as variáveis apresentadas no estudo, as fontes utilizadas consistem em trabalhos acadêmicos sobre o tema, documentos oficiais da Organização Nações Unidas, materiais produzidos pelo próprio PNUMA, entrevistas concedidas aos meios de comunicação, autobiografias, documentários e registros cinematográficos. Além disto, esta dissertação, contou com a realização de entrevistas que, além de orientar a abordagem do caso, permitiu testar a hipótese exploratória, reafirmando constatações advindas da análise de documentos oficiais ou da opinião pública de terceiros. A escolha do perfil dos entrevistados foi feita de forma não aleatória, tendo como objetivo proporcionar uma observação apropriada da correlação entre as variáveis. Os

entrevistados possuem diferentes experiências e ligações com o PNUMA, sendo alguns ex-funcionários, acadêmicos especialistas na organização, representantes de organizações civis ou ainda representantes dos governos durante as conferências analisadas. Procurou-se entrevistar indivíduos que pudessem dar uma perspectiva dos três períodos estudados nesta dissertação e como se deu o desempenho da liderança, ou ainda que tivessem algum envolvimento profissional com um ou mais líderes estudados.

As entrevistas deste trabalho tiveram um caráter semiestruturado. Um questionário padrão foi elaborado para a realização das entrevistas, porém perguntas específicas foram feitas de acordo com a vivência de cada entrevistado, buscando o melhor aproveitamento de seu conhecimento. Nos anexos desta dissertação encontram-se a lista de entrevistados e o questionário padrão aplicado. Por questões de confidencialidade previamente acordadas com os entrevistados, as transcrições das entrevistas não estão disponíveis nesta publicação, podendo ser requisitado através do endereço de e-mail presente no anexo II.

O primeiro capítulo desta dissertação faz uma revisão teórica trazendo as contribuições que podem ser feitas a este debate pela teoria da burocracia, com destaque ao trabalho de Philip Selznick, além das escolas que estudam as lideranças nacionais e internacionais, com um maior detalhamento da abordagem de Oran Young. Ainda serão apresentados autores que discutem sobre o conceito de liderança transformacional e a pressão do ambiente externo sobre as organizações e seus burocratas.

O caso a ser analisado é apresentado no segundo capítulo, no qual será relatada a história, a formação estrutural e a função da liderança do PNUMA. Igualmente, o debate sobre a sua reforma, brevemente mencionado acima, será melhor detalhado e debatido.

Por fim, o terceiro capítulo traz a análise das três lideranças escolhidas, junto com os três marcos teóricos do Programa. O primeiro líder a ser analisado será Maurice Strong, Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo) e primeiro diretor executivo do PNUMA. Em seguida serão analisadas as características pessoais e performance de Mostafa Tolba durante a época de realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92). Por último, serão exploradas as características de liderança de Achim Steiner durante o período em que aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).

2 A BUROBRACIA, SUA LIDERANÇA E O AMBIENTE EXTERNO

Quando se busca entender a trajetória e a evolução de uma organização internacional, devem-se analisar fatores endógenos e exógenos que impactaram em suas conquistas e suas derrotas. Nesta pesquisa não será diferente, tendo como estudo de caso o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Neste caso, o fator endógeno será representado pelo líder burocrático e o exógeno pelas pressões exercidas pelo ambiente, contrárias ao exercício de sua função de coordenador da agenda ambiental.

Neste capítulo serão apresentadas as teorias que nos permitem caracterizar a burocracia, a liderança e o ambiente externo e também nos auxiliam a compreender a interação entre estes fatores. Na primeira parte do capítulo serão abordadas as teorias da burocracia, demonstrando sua importância como um agente. As teorias sociológicas e de gestão pública, muito podem contribuir para o debate, principalmente aquelas que tratam da importância do líder burocrático e sua interação com o ambiente. Relação esta que é o centro do debate da teoria institucionalista.

Por conta da natureza do caso estudado, esta pesquisa se embasará em teorias sobre a burocracia internacional e a performance da liderança em negociações internacionais. Nesta última escola, a tipologia de liderança criada por Oran Young se mostra essencial para entender a liderança dos Diretores Executivos do PNUMA.

Esta dissertação também se beneficiará da teoria de liderança carismática e de liderança transformacional para entender como o carisma, a presença de uma forte visão de futuro, habilidades de comunicação e engajamento podem impactar na performance do líder na interação com um ambiente adverso. Por fim, o debate de Michel Schechter (1987) sobre a importância da formação profissional e pessoal de um líder, agrega valor à análise.

2. 1. A BUROCRACIA COMO AGENTE E A PRESSÃO DO AMBIENTE

A importância da burocracia para a formação e o desempenho das organizações não é um assunto recente na academia. Algumas escolas teóricas (como o Public Choice o Institucionalismo) e autores (MAX WEBER, 1993; SELZNICK, 1943; SCOTT, 1987; DOWNS, 1967) despenderam esforços em analisar a burocracia em um ambiente doméstico, enquanto outras buscaram compreender como esta atua no ambiente internacional (BIERMANN; SIEBHÜNER, 2009; YOUNG, 1991; etc.). Esta sessão pretende discorrer acerca de algumas escolas teóricas que podem ajudar na reflexão sobre o papel desempenhado pela burocracia como um agente de importância no meio organizacional.

A sociologia possui uma vasta tradição e contribuição para gestão pública ao pensar no fator humano e as relações de poder na administração de governo. O primeiro a pensar a burocracia quanto à sua estrutura e constituição, foi o sociólogo Max Weber. Sua análise foi construída com o foco em burocracias nacionais, mas com o objetivo de que seus conceitos pudessem ser utilizados como uma ferramenta para analisar todas as organizações complexas do mundo contemporâneo. Weber entende que o único meio de atingir a plena eficiência do aparato estatal é através da racionalização de processos e de uma articulação racional de meios e fins. O conceito de burocracia nasce deste processo de racionalização da sociedade contemporânea, onde o objetivo final de qualquer processo estatal é o cumprimento da lei (WEBER, 1993).

Para dar base à sua construção teórica, Weber propôs um tipo ideal de burocrata, que refletia os funcionários que trabalhavam nas repartições organizacionais de sua época. No tipo ideal criado por Weber, a burocracia tem como característica básica a racionalidade do indivíduo, praticada em sua forma mais pura. A razão da burocracia leva à elaboração de procedimentos que adequam os meios aos seus fins, resultando não apenas no melhoramento do aparelho estatal como também em sua democratização. A racionalidade quando usada em seu potencial máximo, leva à legitimação do poder do burocrata perante o Estado e perante o público. O burocrata deve ser dotado de alto conhecimento da área em que atua e por isso, as organizações possuem uma divisão de trabalho baseada na especialização das atividades (WEBER, 1993).

Para Weber, a carreira destes funcionários deve ser fundada na meritocracia, profissionalismo e continuidade. Todo seu trabalho será executado seguindo estritamente as normas e procedimentos descritos. As estruturas que abrigam esses burocratas são formadas por uma hierarquia bem definida e estável. O burocrata weberiano não possui interesse pessoal quando no exercício de sua função, uma vez que seu único interesse é atingir a produção do serviço público, que é o motivo da criação da organização em que trabalha. Assim, o interesse do burocrata é o mesmo que o interesse público (WEBER, 1993).

O tipo ideal de Weber foi de extrema importância e serviu como base do estudo da burocracia em ciências políticas e organizações nacionais. Contudo, muitos teóricos que o sucederam contrariam seu tipo ideal, pois este não estaria retratando de forma correta o corpo burocrático. Estas novas teorias passam a colocar o burocrata como um agente de fato e não um mero executor dos deveres do Estado. O burocrata passa a ser visto como detentor de interesses próprios, podendo sofrer influência de um jogo de poder interno e pressões externas à organização. Admite-se não só o impacto que o burocrata pode causar no ambiente ao seu redor, como impacto deste ambiente no burocrata.

O primeiro teórico da administração pública que se propõe a questionar o modelo racional e impessoal de Weber foi Robert Michels. Ao analisar uma oligarquização do poder em forma de hierarquia, ele detalha o caminho de ascensão da burocracia por outros meios que não a meritocracia. Em sua visão, a burocracia é uma parte da estrutura organizacional que está relacionada à busca de poder, indo além da execução de processos impessoais e racionais. A partir de Michels as organizações serão vistas como algo mais complexo do que estruturas rígidas e racionais para atingir objetivos e interesses estatais. Os burocratas passarão a ser analisados por outras correntes, como atores de vontade própria e capazes de seguir interesses particulares (MICHELS, 1982).

Este é o argumento da sociologia organizacional, que defende um olhar para as organizações para além da sua estrutura. A total aderência do corpo burocrático a procedimentos e normas acaba causando não só a ineficiência na prestação de serviço ao público, mas também pode abrir espaços para a corrupção (MERTON, 1957). A impessoalidade pode trazer uma rigidez prejudicial ao desempenho, pois impede a inovação. Robert Merton foi o teórico que trouxe um olhar sociológico para a análise da burocracia, desencadeando um movimento alternativo ao weberiano racional na análise da

formação, funcionamento e disfunções das organizações. Merton influenciou um dos teóricos que mais contribuiu para o estudo da burocracia fora do tipo ideal weberiano, Philip Selznick.

Como discípulo de Merton, Selznick (1943) desenvolveu uma robusta pesquisa sobre o processo de institucionalização de organizações. Para ele, a institucionalização é o processo gradativo de incremento de valor nas estruturas organizacionais e no comportamento burocrático. Este valor será responsável por fazer com que as organizações perdurem e se tornem estáveis. (SELZNICK, 1943 apud SCOTT, 1987, p. 494).

Institucionalização é o processo de internalização e externalização de percepções, determinando certos conceitos como sendo socialmente aceitáveis, reais, verdades consolidadas e inquestionáveis. Como colocado por Richard Scott (1987), a institucionalização é o processo social através do qual os indivíduos aceitam de forma compartilhada uma realidade social, um conjunto de conceitos que independem da ação de um só indivíduo e é dada como certa.

Apesar de Selznick se opor ao modelo racionalista puro weberiano, ele ainda acredita que os burocratas tomem decisões de forma racional, porém o comportamento da burocracia é fruto desta racionalidade moldada por interesses privados (VIEIRA; CARVALHO, 2003). Logo, no institucionalismo, o ser humano não é visto como um ser que emprega a razão de maneira integral, ou seja, a sua interpretação do meio, suas experiências passadas, os valores adquiridos, características e preferências pessoais, além das pressões do ambiente externo, também são considerados no momento de tomada de decisão. Na visão de Selznick, as organizações eram sistemas cooperativos que acabavam por se adaptar aos estímulos políticos externos (CARVALHO; VIEIRA, 2003). Os aspectos sutis que influenciam no funcionamento organizacional, como relações pessoais entre o público alvo e uma organização e seus burocratas, interesses das comunidades locais atendidas por essas organizações e outros interesses diversos, são centrais na construção argumentativa de Selznick (1943). O conceito de institucionalização introduz a ideia de que características pessoais, ideia de valores, visão e perfil da burocracia podem impactar no direcionamento e no desempenho das funções de uma organização.

Selznick também incorpora na discussão institucionalista a relação da burocracia com o ambiente que a cerca. A interação com o ambiente e pressões externas é capaz de moldar as ações dos burocratas.

Para Selznick:

[...] em suma, a burocracia não é um mero instrumento técnico, racional, para cumprir uma missão, mas os valores ambientais podem condicionar sua ação racional. A tática da “cooptação” identificada por Selznick, demonstra como as forças ambientais condicionam a ação organizacional no afã de perpetuar-se, sobreviver e, fundamentalmente, institucionalizar-se (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 36).

Assim, o processo de institucionalização faz com que as organizações deem importância à criação de uma cultura burocrática e de valores compartilhados, com o objetivo final de sobrevivência no meio social em que está inserida. O processo de enraizamento de valores, para Selznick, deveria ser conduzido pelo líder da organização, que deve entender a missão genérica e as demandas diversas que sua organização, deve atender e adaptar os processos práticos e valores que possam garantir a sobrevivência de seu órgão (SELZNICK, 1943).

O modelo de Selznick e da teoria institucionalista da burocracia foram construídos para se pensar a burocracia nacional. Contudo, as bases teóricas fundadas por eles podem ser usadas para entender a dinâmica e o papel da burocracia internacional, como um agente que possui interesses próprios, valores e uma intensa relação com o ambiente que a envolve. Faz-se, portanto, necessário reconhecer que as burocracias e as organizações internacionais estão inseridas em um contexto mais amplo e complexo, lidando com assuntos difusos e interagindo com um público diverso. Logo, toda adaptação e uso da teoria construída para analisar instituições e burocracias nacionais devem ser feitos com cautela e reconhecendo seus limites de aplicação.

Para efeito do estudo aqui proposto, a teoria de Selznick oferece bases teóricas importantes não para se pensar a burocracia como um agente isolado e executor dos interesses do Estado, como era proposto por Weber, mas sim como um agente que possui interesses e valores próprios e que interage com o ambiente que o cerca. As teorias apresentadas acima auxiliam este estudo a entender a importância em se estudar a burocracia para se estudar uma organização. Seja ela nacional ou internacional.

Como colocado por Selznick, a burocracia interage com o ambiente e com os atores que o cercam. O ambiente externo é fator importante na trajetória de uma organização e pode favorecê-la ou prejudicá-la. Para o caso estudado nesta dissertação, pressões ambientais e a interação da organização com os demais atores se faz importante e tem impacto no fortalecimento ou enfraquecimento do poder de agenda do PNUMA. Contudo, algumas características da burocracia (visão, valores, experiências, conceitos), também podem fazer frente a estas pressões ambientais e impactar no cumprimento da missão e objetivos da organização, como será demonstrado no terceiro capítulo deste trabalho.

Os conceitos desenvolvidos por Selznick impulsionaram a construção da teoria institucionalista (e sua vertente neo), que abordará a pressão que o ambiente exerce sobre a burocracia. Esta teoria será abordada mais adiante.

2.2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SEUS BUROCRATAS

Em um mundo com relações complexas e uma multiplicidade de atores e questões a serem tratadas, é difícil imaginar a contemporaneidade sem organizações internacionais, com uma estrutura, corpo burocrático e mandato para lidar com as mais diversas áreas da política internacional.

Nos dias de hoje, o estudo destas organizações possui incontáveis materiais produzidos, livros e teses escritas. Isto apenas reforça a importância do tema para a academia e para a sociedade. Neste capítulo são analisados dois fatores importantes no direcionamento da atuação de uma Organização Internacional: a burocracia e o ambiente.

Por uma questão de delimitação de foco de pesquisa, neste trabalho, utilizar-se-á a definição de organizações internacionais de Monica Herz e Andrea Hoffman (2014), onde estas possuem caráter permanente, são constituídas por aparatos burocráticos, com orçamento próprio e com sede física. Ainda de acordo com as autoras, existem dois tipos de organizações internacionais: as intergovernamentais (tendo como membros os Estados) e as não governamentais. Nesta discussão, buscar-se-á analisar o papel do líder burocrático em uma organização internacional, que atualmente representam um universo de aproximadamente 300 organizações (HERZ & HOFFMAN, 2014).

No século XX, as organizações internacionais se tornaram objeto de estudo das escolas de relações internacionais. As teorias criadas para analisá-las se diferenciavam no enfoque que era dado na influência, capacidade de transformação e efetividade que elas possuíam no plano internacional. Esta diversidade de análise também pode ser observada no estudo intra-organizacional. Para o estudo da burocracia internacional, alguns autores, influenciados pela escola racionalista, defendiam que a burocracia não era um ator autônomo, ou seja, era submissa às estruturas das organizações, levando a perspectiva weberiana para o plano internacional, a exemplo de Waltz (1979) e Keohane (1988). Já outros, como Barnett e Finnemore (1999), defendem um papel independente e de protagonismo da burocracia, que através das organizações internacionais, ajudam os países a superar falhas de mercado e problemas de ação coletiva. Elas ainda podem ser responsáveis pela criação de novos atores, pela delimitação de suas responsabilidades e autoridade.

Nesse contexto, para que as organizações internacionais possam desempenhar este papel social e político tão importante, a burocracia e seu comportamento são peças centrais, que necessitam de uma análise mais cuidadosa.

Michael Barnett e Martha Finnemore defendem a burocracia internacional não como mera executora das vontades dos Estados, mas como atora capaz de provocar mudanças no cenário internacional:

Bureaucracy is a distinctive social form of authority with its own internal logic and behavioral proclivities. It is because of the authority that bureaucracies have autonomy and the ability to change the world around them. [...] IOs, though, their rules, create new category of actors, define new shared international tasks, and disseminate new models of social organization around the globe (BARNETT; FINNEMORE, 1999 p.3).

Estes autores também alegam que a burocracia internacional se modificará de acordo com as pressões do plano externo, a fim de garantir regras e costumes que lhes sejam mais convenientes, sendo que nem sempre suas ações buscarão estritamente a eficiência da organização (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 7). Esta visão se aproxima muito da visão institucionalista que analisa a burocracia nacional.

Contudo, as aplicações de teorias elaboradas para a compreensão da burocracia nacional na abordagem ao plano internacional, devem ser utilizadas com parcimônia e devem-se levar em conta as diferenças destas duas formas de serviço público.

Diferente das burocracias nacionais, as burocracias internacionais são criadas por tratados internacionais, pelos governos ou outros atores públicos. Possuem um nível de permanência ou coerência, de forma a se distanciar do controle de um país apenas. Estes burocratas são um grupo de funcionários civis organizados de forma hierárquica, possuem mandatos claros e agem dentro de uma estrutura e não sofrem com a influência da troca dos cargos políticos como a burocracia nacional. As organizações internacionais têm objetivos múltiplos e muitas vezes, os assuntos que tratam são multidisciplinares, tratados também por outras organizações. Além disto, se observa um aumento da complexidade na forma como estes burocratas serão analisados ao atingirem seus objetivos. As organizações nacionais prestam contas de suas ações ao público e aos políticos. Na arena internacional, isto deve ser feito aos Estados ou outras burocracias internacionais, com interesses diferentes (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009).

De acordo com Weiss (1982, p. 289), a grande característica da burocracia internacional é a multiplicidade de nacionalidades que a compõe, assim como, a diversidade em suas responsabilidades. Devem seguir a ideia weberiana de impessoalidade, sem favorecer em suas decisões e práticas nenhuma nação ou região do globo em específico. Contudo, o próprio autor reconhece que tal impessoalidade não seria uma realidade dos burocratas da ONU, uma vez que questões como a sua origem nacional e financiamento voluntário por parte dos Estados podem ter impacto no trabalho desenvolvido pelos burocratas (WEISS, 1982, p.298).

No que tange a ação da burocracia e seu gozo de autonomia e poder, as teorias de relações internacionais foram muito influenciadas pela teoria do Agente-Principal, desenvolvida, a princípio, para analisar a administração pública nacional. Esta teoria analisa como se dá o fluxo de transferência de poder de um ator no plano internacional (Estados ou outras organizações) para os burocratas de forma que estes exerçam o mandato a eles designados e ajudem a instituição a atingir seus objetivos. Assim, o Principal é aquele que transfere uma parcela de seu poder para um Agente que executa o mandato que lhe foi incumbido para o alcance de um objetivo.

Para a teoria do Agente-Principal, o princípio da racionalidade, junto com a soma dos ganhos, tem grande influência na decisão de um Principal em delegar poder a um Agente. Portanto, conforme defende David Lake e Mathew McCubbins, quanto maior for o interesse do Principal em um determinado assunto, maior será sua resistência em delegar grandes poderes ao Agente (HAWKINS et al., 2006). Essa afirmação permite compreender melhor o objetivo e o contexto em que estão inseridas as negociações ambientais internacionais. Uma vez que a questão ambiental é um tema extremamente sensível para os Estados.

Essa autonomia, segundo Carpenter (2001), é a capacidade da burocracia de colocar e implementar uma agenda de políticas de acordo com o seu interesse e de forma que fique custoso para os Estados (Principais) reverterem. A autonomia, conforme colocada, só é possível pela presença e diversidade da expertise da burocracia na organização.

Este trabalho reconhece os esforços e as contribuições da teoria do Agente-Principal para o estudo da burocracia internacional, contudo, por uma questão de foco e metodologia, esta não será empregada a não ser para reconhecer a pressão externa legal do ambiente, impondo desafios aos líderes burocráticos. Esta pesquisa se utilizará de contribuições para classificação e entendimento do comportamento da burocracia internacional, uma vez que assim como Barnett e Finnemore (1999), entende-se que organizações são burocracias, logo, ao estudar qualquer organização internacional, o olhar para a burocracia é extremamente válido e necessário.

O corpo burocrático é amplo e diverso, e como discutido anteriormente, o estudo do líder burocrático pode favorecer o entendimento do *ethos*, comportamento e impacto dos colaboradores que constituem uma organização. Neste trabalho entende-se que a interface institucional feita com o ambiente externo e demais atores, principalmente em conferências internacionais, é feita, não por todo corpo burocrático, mas pelo líder da organização. Logo, por uma questão metodológica, aqui se decidiu estudar a burocracia na pessoa de seu líder executivo.

A presença do líder com capacidade de gestão, articulação, visão política e carisma se faz necessária para que as expectativas do público, a quem esta burocracia atende, sejam atingidas.

2.3 LÍDER BUROCRÁTICO

Na análise das burocracias internacionais, um grande destaque foi dado ao papel e comportamento dos líderes executivos. O papel da liderança burocrática em organizações internacionais é um tema que vem sendo frequentemente debatido pelos estudiosos das relações internacionais (YOUNG, 1991; HAAS, 1992; COX, 1969; SCHECHTER, 1987; etc.). A importância do papel do líder burocrático para a efetividade de regimes e organizações internacionais é inquestionável e muitos teóricos, como Robert Cox (1969, p. 205), chegam a alegar que a qualidade da liderança burocrática é o fator mais importante para o crescimento do escopo e da autoridade de uma organização internacional. Por esta literatura ser vasta e proporcionar a análise de diversas facetas do exercício da liderança executiva internacional, nesta pesquisa será dado um olhar mais atento à forma de liderança exercida por estes líderes em um momento de barganha (com o auxílio da tipologia desenvolvida por Oran Young), acrescida de características pessoais e de formação dos líderes executivos.

Uma das contribuições mais relevantes para se entender o comportamento do líder executivo e quais as características ideais para o alcance da excelência organizacional neste debate foi feita por Oran Young (1991), que sistematizou três tipos de liderança no processo de construção de regimes internacionais. Ele defende o papel essencial desempenhado pelos líderes para a conclusão e sucesso de negociações em regimes internacionais. Para Young: “Leadership [...] is a critical determinant of success or failure in the processes of institutional bargaining that dominate efforts to form international regimes or, more generally, institutional arrangements in international society” (Young, 1991, p. 281).

Young se propõe, então, a criar três classificações para o exercício de liderança em um processo de barganha e a estudar seu impacto. São elas: liderança estrutural, empreendedora e intelectual.

Ele, ainda, esclarece que entende por processo de barganha institucional qualquer esforço da parte de atores autônomos que pretendem atingir um acordo entre eles e que podem gerar regras, normas ou estruturas, direcionando as suas interações a partir de então (Young 1991, p. 282). Contudo, ele admite que este processo de barganha pode tomar diversas formas, envolver diversos atores e assuntos. Pode ir da assinatura de um tratado

bilateral à discussão de um regime internacional.

Assim, os líderes de processos de barganha internacional na maioria das vezes, para Young, representam uma das partes interessadas na negociação, sendo estas Estados ou organizações internacionais. Contudo, ele admite que estes líderes, no final, são indivíduos e a liderança só poderá ser entendida se o comportamento destes indivíduos também for objeto de análise (p. 287), premissa fundamental, ainda que não suficiente, para esta pesquisa.

A abordagem feita por Young é de análise comportamental, focando nas ações dos indivíduos, fazendo uma diferenciação entre alguns tipos de liderança e então entendendo a interação entre elas. Conforme ele mesmo esclarece (YOUNG, 1991, p. 288), esta metodologia prevê que um líder desempenhe mais de um tipo de liderança e não apenas uma, em um processo de barganha. Como veremos mais adiante, este é o caso dos Diretores Executivos do PNUMA.

O primeiro tipo de liderança criado por Young é a liderança estrutural, onde o líder é capaz de traduzir em vantagens de negociação os poderes (econômicos, físicos, políticos, etc) que a parte que ele defende possui. Este tipo de liderança geralmente se aplica a negociadores de Estados, e para este tipo de liderança ter sucesso, a barganha institucional deve apresentar assimetrias entre as partes negociantes. Logo, para se entender o desempenho e o papel da liderança estrutural, um processo de barganha sempre deve ser estudado através da relatividade dos interesses e poderes disfrutados para cada uma das partes envolvidas.

Esta caracterização não se mostra adequada quando se estuda líderes de organizações internacionais, que não representam um, mas muitos Estados e a assimetria de poder não concede a ele vantagens expressivas, uma vez que seu poder vem através da delegação por outras partes, que no caso das organizações internacionais, são os Estados. Desta maneira, esta tipificação não pode ser considerada adequada para estudar os líderes do PNUMA e não será utilizada nesta pesquisa.

Este trabalho se beneficiará da segunda categoria de liderança criada por Young denominada liderança empreendedora. Um líder empreendedor é aquele que depende de suas habilidades de negociação para atingir resultados em uma barganha institucional, ajudando a estruturar regimes internacionais.

Young coloca como quatro as principais funções desempenhadas pelos líderes empreendedores no plano internacional. Eles podem ser definidores de agendas das

negociações, auxiliar na divulgação e chamar a atenção para um determinado problema, formular sugestões para superar barreiras durante a negociação e facilitar o acordo entre as partes (YOUNG, 1991, p. 294). O autor ainda faz uma importante diferenciação entre líderes empreendedores e mediadores. Mediadores geralmente são neutros, enquanto os líderes empreendedores representam uma das partes da negociação, logo eles podem sofrer com os resultados da negociação, não se limitando apenas em facilitar o processo. Eles podem de fato advogar por uma causa, persuadir atores e defender os interesses das organizações que eles representam (p. 295). Assim, o autor assume que os líderes possuem interesses próprios, e podem ir além do exercício da liderança para atingir o bem público, perseguindo visões, valores, conceitos e crenças. Young não emprega a ideia de interesse próprio como algo negativo e sim algo que permite que os líderes sejam de confiança e com motivações previsíveis.

Já os líderes intelectuais, o terceiro tipo de liderança de Young, são aqueles que produzem o capital intelectual que auxilia as partes envolvidas na barganha, podendo influenciar fortemente no sucesso ou fracasso do processo de negociação (p. 298). Estes líderes são necessariamente indivíduos, que podem ou não ter associação com entidades. Líderes exclusivamente intelectuais tem certa dificuldade de estar em acordo com ritmo e prazo das negociações institucionais, uma vez que se torna desafiador se desenvolver conhecimento científico em meio a pressões políticas. Enquanto líderes estruturais contam com um diferencial de poder para conduzir a barganha e o líder empreendedor com habilidades diplomáticas, o líder intelectual conta com o capital intelectual. Diferente do líder empreendedor que busca trazer a atenção para um problema e superar desafios de cooperação, o líder intelectual pretende conectar conhecimentos atingidos e sistemas de raciocínio para atingir a colaboração entre as partes. Um único indivíduo pode deter características de líder empreendedor e intelectual.

Esta pesquisa se beneficiará das contribuições teóricas e da tipologia construída por Oran Young para testar a hipótese exploratória no caso do PNUMA e entender como o tipo de liderança pode contribuir para a criação ou o fortalecimento do poder de agência de uma organização. Nesta dissertação o tipo de liderança exercida pelos três líderes analisados será classificado de acordo com as categorias criadas por Young. Entende-se que a liderança dos Diretores Executivos pode ser melhor analisada durante um momento de barganha

internacional. Por este motivo, o impacto da liderança será considerado em torno da realização de três conferências.

Young ainda defende que, a presença de mais de um tipo de liderança é essencial para o sucesso dos líderes internacionais, pois no mundo contemporâneo, as organizações internacionais são confrontadas com desafios de diversas naturezas. Em organizações como o PNUMA, que possuem duas funções distintas (suporte técnico e articulação política), esta multiplicidade é observada.

Como uma vez declarado pelo o ex-Diretor Geral Assistente da ONU, Richard Hoggart, um Diretor Geral ideal deve possuir distinção intelectual para que seja respeitado, grandes habilidades diplomáticas a fim de que trabalhe com eficiência com os países membros e competência em administração complexa (SCHECHTER,1987). Ou seja, idealmente uma função de destaque na ONU teria que assumir o papel de líder intelectual e empreendedor.

Contudo, como o estudo de caso mostrará, diante de um processo de barganha, onde o ambiente externo é desafiador, uma determinada forma de liderança pode aparecer com maior força em um líder, ou este ser percebido desta forma pelos demais atores por características pessoais e de formação.

O líder pode, ainda, assumir um estilo de liderança mais burocrático ou mais carismático, contudo, cada uma destas formas, poderá ter um determinado impacto nas funções da organização, a depender também dos fatores externos, impostos pela interação com outros atores. O cargo de liderança executiva pode ter, assim, diferentes responsabilidades, mas é, acima de tudo, um cargo político. Assim, espera-se que um líder possua a habilidade de transitar fluidamente entre as diversas instâncias do sistema internacional, com flexibilidade e compreensão da multiculturalidade que o define (COX, 1969).

Logo, características pessoais e de formação são essenciais para analisar o papel dos líderes internacionais e devem complementar a análise do exercício da liderança de Oran Young. Crenças pessoais, habilidades e dificuldades podem fazer com que o líder direcione o trabalho de uma organização para uma finalidade ou para outra. Cox argumenta que se Sir Eric Drummond, ao invés de Albert Thomas, tivesse assumido a liderança e aplicado sua forma de conduzir e de abordar as questões no plano internacional, a Organização

Internacional do Trabalho, que hoje é um importante fórum articulador e negociador de questões trabalhistas, não teria sido nada além de um órgão técnico. Ou seja, o papel do líder é fundamental para que uma organização não seja uma mera executora de interesses dos países, mas sim uma real força de mudança e de promoção da integração no sistema internacional.

A análise de Michel Schechter (1987) traz grandes contribuições para esta pesquisa, pois em sua visão, a combinação entre fatores da personalidade do líder e questões de ordem estruturais (missão da organização, estrutura, orçamento, etc.) e conjunturais (demandas e pressões externas) podem determinar o sucesso da liderança executiva (SCHECTER, 1987, p. 193). Em sua análise, Schechter escolheu diferentes momentos na história de diferentes organizações para mostrar a ligação entre o crescimento ou o declínio destas com características sistêmicas, estruturais ou o papel da liderança. O autor analisou a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, em inglês). Seu argumento é que nos períodos em que se observou grande mudança institucional, existiu a presença de um líder engajado que buscou soluções e motivou a equipe.

Schechter também entende que o contexto externo ao qual cada líder foi exposto demandou uma atitude diferente e que certas características pessoais combinadas com fatores externos deste contexto, provocaram um determinado resultado naquela organização. Schechter analisa fatores externos combinados com características pessoais do líder para entender o impacto da liderança. Esta metodologia se assemelha muito com a metodologia utilizada nesta pesquisa.

Outra grande contribuição do trabalho de Shechter para o presente trabalho é a importância e o impacto da formação intelectual e profissional do líder, principalmente em seu desempenho em determinados momentos onde existe pressão externa, colocada por questões conjunturais à organização que ele chefiava.

A importância do histórico do líder fica bem clara na comparação que Schechter faz de dois diretores do Banco Mundial: Robert McNamara e Alden W. Clausen.

McNamara foi o primeiro presidente do Banco Mundial que não possuía experiência no setor financeiro. Assim, ele enxergava o Banco Mundial mais como uma agência promotora de desenvolvimento econômico do que um banco, assumindo um papel de

líder político e não de gestor. Em sua percepção, o banco deveria ser gestor de fundos, conselheiro de países em desenvolvimento para políticas econômicas e ponto focal para discussões financeiras relevantes, além de provedor de soluções para desafios apresentados (SCHECHTER, 1987, p. 197).

Alden W. Clausen, sucessor de McNamara, acreditava que o papel do Banco seria fornecer conselho econômico, e assim como McNamara, conseguiu fazer com que o banco auxiliasse na elaboração de políticas macroeconômicas para países em desenvolvimento. Contudo, Clausen, diferentemente de McNamara, não focou tanto em questões filosóficas e políticas do desenvolvimento econômico. Ele teve que despender esforços para solucionar problemas práticos e de gestão, o que foi favorecido por seu histórico profissional em instituições financeiras, anteriormente, chegando ao posto de Presidente do Bank of America.

A gestão de Clausen foi melhor vista pelos burocratas e foi considerado como responsável por importantes mudanças na estrutura, política e gestão do Banco Mundial (SCHECHTER, 1987, p. 218). Clausen, por sua diferença de formação pessoal e profissional, propôs mudar a imagem do Banco Mundial, deixando de ser um promovedor de mudança social para uma eficiente instituição financeira. Clausen tinha uma característica mais pragmática, menos centralizadora, do que visionária, diferente de McNamara.

Estes exemplos mostram que a formação profissional e intelectual de um líder pode impactar na visão que ele tem sobre a organização que lidera, assim como a aceitação e confiança que os demais atores, principalmente os Estados, neles depositam. Como será melhor analisado adiante, o impacto da trajetória profissional e pessoal dos líderes também pode ter gerado diferentes resultados na trajetória do PNUMA.

A análise dos casos trazidos por Schechter (1987) nos mostra que, ainda que os objetivos das organizações (questões estruturais) se mantenham os mesmos, diferentes fatores conjunturais requerem diferentes características pessoais e posicionamento dos líderes. Para o autor, aqueles líderes que conseguem responder melhor ao que é demandado pelo ambiente (através de seu comportamento e formação pessoal), tendem a ter maior sucesso na administração da organização e um reconhecimento maior pelos Estados. Por isto, esta pesquisa se beneficiará da contribuição acadêmica feita por Schechter ao analisar e trazer à luz a importância da formação pessoal e profissional dos líderes para melhor entender o papel da liderança em uma organização.

Percebe-se, então, que não é apenas o estilo de liderança em contato com fatores ambientais que pode fazer com que o líder tenha impacto na trajetória organizacional. Também é necessário levar em consideração as características pessoais, aspirações e visão deste líder.

Robert Cox (1969) coloca de forma adequada, que a definição de uma estrutura organizacional e a base política para a ação da organização, depende da leitura do líder acerca dos limites e oportunidades impostos pela conjuntura política global. Para que o líder exerça sua função na negociação de tratados internacionais, ele deve adquirir e manter a confiança dos principais formadores de opinião, ter sua postura ligada a uma ideologia que justifique as ações da organização e, por fim, fazer sugestões inteligentes.

Como demonstrado, a literatura reconhece o impacto de características pessoais no desempenho do líder burocrático e na sua boa interação com o ambiente. Apesar da tipologia oferecida por Young dar uma excelente base para analisar liderança em processos de negociações internacionais, ela não inclui a análise do impacto de características pessoais.

Como será demonstrado no terceiro capítulo desta dissertação, o exercício da liderança pelo Diretor Executivo do PNUMA em um ambiente complexo e desafiador também foi impactado por características pessoais destes líderes. Muitos entrevistados atribuíram características como “personalidade carismática”, “visionário” e “personalidade energética” para descrever um líder. E em todos os casos estas características foram indicadas como relevantes para que o líder atingisse um determinado resultado.

A presença do carisma e da visão, para alguns autores (BASS, 1985; HOUSE, 1976; CONGER; KANUNGO, 1998), é capaz de diferenciar um líder e criar um impacto positivo no exercício de sua função, onde ele consegue atingir seus objetivos ao provocar um comportamento adequado em seus seguidores.

A teoria do líder transformacional e do líder carismático, discorrem sobre a interação do líder com o público e o impacto que características pessoais e de visão podem ter nesta interação.

Segundo Conger e Kanungo (1989, p. 637), carisma é uma palavra de origem grega que significa dom e durante muitos séculos ela foi usada em documentos cristãos para representar um presente de Deus a alguns homens. O carisma tem sido estudado por

sociólogos e cientistas políticos para entender o fenômeno da liderança.

Segundo Jacobsen e House (2001), a escola que tem como base a teoria de Max Weber, pretende entender a construção do líder carismático a partir da validação de sua legitimidade pelos seguidores. Já a teoria da liderança neocarismática (JACOBSEN; HOUSE, 2001, p.76) debate quais características que formam um líder carismático. Contudo, ambas concordam que o líder carismático é aquele que exerce um grande impacto em seus seguidores através da força de suas habilidades, provocando uma mudança de comportamento que os leva a seguir a visão que o líder tem de futuro.

Esta visão de futuro é comunicada de forma apaixonante, através da grande habilidade que estes líderes possuem de engajar, articular e inspirar o público. Eles possuem personalidade forte e persuasiva. Para convencer os outros a seguirem sua visão e mudarem seu comportamento, o líder carismático demonstra uma inabalável convicção em sua ideologia e um grau elevado de autoconfiança.

No entendimento de Weber e da escola que se assemelha à sua análise, essas características do líder carismático levariam aos seguidores a identificar nele poderes quase que sobrenaturais (DOW, 1969, p. 308). Existe, assim, uma transcendência atribuída tanto às características do líder, como à sua missão, fazendo com que seus seguidores o idolatrem, o sigam e se disponham a enfrentar os riscos que o cumprimento da missão propõe (DOW, 1969, p. 307).

Para Weber, a legitimidade do poder de um líder carismático, não vem de uma estrutura formal ou de um cargo ocupado dentro da hierarquia de uma organização, mas sim de uma percepção e aceitação de seus seguidores. Após Weber, outros autores (BASS, 1985; CONGER; KANUNDO 1998) definiram o fenômeno da liderança carismática a partir não só do conjunto de características que definiriam o carisma, mas principalmente em cima da relação entre o líder e seus seguidores. Um líder só é carismático, se assim é percebido por seus seguidores. São eles que entendem o comportamento do líder como não convencional, empreendedor, visionário e acima de tudo digno de confiança e adoração (CONGER; KANUNDO, 1987, p. 641).

As mesmas características podem ser observadas na análise de autores que discorrem sobre liderança transformacional. Segundo Robert Rotberg (2012, cap .1), um líder transformacional político é aquele que em um ambiente com baixo grau de

institucionalização consegue provocar uma transformação política. Este tipo de liderança, como a liderança carismática, se conecta com seus interlocutores através da expressão de sua missão, promovendo a sensação de pertencerem a algo maior. Esta aderência do público é conseguida através do poder de influência do líder, sua habilidade em articular uma visão inovadora, transmitir integridade e despertar confiança em seus interlocutores. Estes líderes ainda possuem inteligência analítica, política e emocional. Esta última é de extrema importância para o sucesso deste tipo de liderança, pois significa ter empatia e ter habilidade de conectar com as pessoas, sensibilizá-las. Sem isto, o líder dificilmente atingirá o resultado esperado. Ter inteligência emocional é possuir um autoconhecimento e domínio de seus sentimentos. Segundo Rotberg, o conhecimento intelectual não conduz ao sucesso se o líder não tiver um perfeito controle de suas emoções.

Ainda, como os líderes carismáticos, os líderes transformacionais devem ser visionários e ter o poder de mobilizar através desta visão. Ele deve ser inclusivo, escutando a necessidade de seus interlocutores e propondo soluções das quais eles participem e desenvolvam o sentimento de pertencimento. Seus atos devem sempre visar o bem comum e nunca o bem de uma das partes ou seus próprios interesses. Ele deve sempre almejar o empoderamento dos seus seguidores e nunca o seu próprio (ROTBERG, 2012, cap. 2).

Assim como a escola Weberiana que estuda o fenômeno do carisma, Burns, o criador da teoria de liderança transformacional, entende que o processo de liderança é constituído pela relação constante entre liderança e liderado. Contudo, o líder deve entender que a continuidade da liderança depende da criação de novos líderes, que serão escolhidos dentre os que um dia, foram os liderados (BURNS, 1978).

A propagação do poder e a construção de instituições para o alcance do bem comum pode ser a grande diferença entre o líder carismático e transformacional, pois como defendido por Tirish Gibson (2003), existe uma grande tendência de líderes carismáticos concentrarem o poder em si e não trabalhar para uma estabilidade institucional nos contextos em que lideram. Logo, o líder carismático irá, assim como o líder transformacional, engajar e liderar o processo para o alcance de uma missão, contudo o líder transformacional ouve as necessidades de seus interlocutores e tem uma condução participativa e de transferência de poder. Já o líder carismático tem uma tendência a conduzir o processo de acordo com suas crenças e sem transferência de poder.

Outra diferença entre a liderança transformacional de Burns e a carismática de Weber, é que o líder transformacional tem um apelo moral junto aos seus seguidores, que se identificam com suas concepções e o seguem. Há um “elo” emocional entre os dois atores, enquanto que na liderança carismática existe um endeusamento do líder, colocando-o em um patamar tão elevado que o distancia do público.

Essas teorias nos ajudam a pensar sobre como características pessoais, de formação e de conduta dos líderes podem influenciar no processo de liderança. Contudo, não é possível neste trabalho se fazer uma única tipologia usando os parâmetros criados por elas. Estas teorias foram criadas para estudar líderes de caráter nacional e até corporativo, onde a ideia de seguidores e hierarquia se torna mais visível e mais fácil de classificar. Este tipo de relação talvez pudesse ser percebido dentro do PNUMA, ao analisar o papel do Diretor Executivo como líder dentro de sua organização. Porém, como o objetivo deste trabalho é analisar a liderança mediante um ambiente externo desafiador, esta hierarquia e relação tão clara entre líder e seguidores (no caso, atores externos) não existe. No plano internacional são os Estados que delegam poder a uma organização internacional (HAWKINS et al, 2006), eles a financiam e implementam os acordos. O público, contudo, não é composto apenas de Estados, mas também de outros atores como Organizações Não Governamentais, Corporações e até outras organizações internacionais. Fica muito difícil se aplicar, de forma adequada, a ideia de líder e seguidores, como a literatura sobre liderança o faz.

Logo, este trabalho se beneficiará do estudo feito pela teoria de liderança transformacional quanto à descrição das características de um líder político, assim como da influência que a formação pessoal e profissional pode ter na aceitação e visão de um líder. Contudo, reforça-se que a única tipologia a ser puramente utilizada será a de Oran Young (1991), acrescida de características e formação pessoal, que tem como base os esforços trazidos pela literatura colocada acima.

Todos estes fatores serão analisados, nesta dissertação, em um momento de interação do líder com o ambiente externo. As características e interesses pessoais podem auxiliar ou não nesta interação. A forma como o líder é visto pelos demais atores e como absorve e lida com as pressões ambientais podem influenciar no cumprimento da missão da organização.

Neste estudo, abordaremos a forma como os líderes do PNUMA exercem sua liderança perante um ambiente externo desafiador que, no caso dos marcos históricos

escolhidos, se colocava contra o cumprimento do seu papel de coordenador da agenda ambiental no plano internacional. As características pessoais deste líder são importantes, contudo, as condições ambientais podem exigir que um líder desempenhe mais de um tipo de liderança do que outro, ou ainda, fazer com que determinadas características pessoais sejam empregadas com maior sucesso do que outras.

2.4 O AMBIENTE E SEU IMPACTO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Conforme colocado anteriormente, este estudo entende que a burocracia não é um ator isolado e passivo, ao contrário, ela interage com o ambiente a sua volta, recebendo e exercendo pressão sobre ele. No estudo de caso a ser apresentado, o cumprimento, garantia e fortalecimento do mandato de coordenação da agenda ambiental não depende apenas da atuação dos líderes executivos, mas também de questões conjunturais externas à organização. Esta pesquisa reconhece a influência que o ambiente e atores (como Estados, empresas, organizações civis), podem ter sobre uma organização, assim como o impacto que provocam em seu mandato. A fim de se reconhecer a importância desta variável para o teste da hipótese, aqui se optou por entender o papel da liderança mediante uma conjuntura desafiadora para o cumprimento dos objetivos do PNUMA. Contudo, a análise será centrada no exercício da liderança diante de um ambiente desafiador, reconhecendo a importância deste, mas não focando em sua influência sobre o líder. O ambiente será devidamente descrito para que a relação entre o exercício da liderança e os resultados das conferências que impactaram na função política do PNUMA possa ser bem compreendida.

Entender como pressões ambientais podem determinar certos resultados no mandato de uma organização e como estas moldam o comportamento da burocracia é um tema interessante e que merece análise detalhada, o que, por questão de foco e escopo, não será feito nesta dissertação.

No caso do PNUMA, assim como de outras organizações internacionais, o ambiente configura variável importante para o reforço e manutenção de seu mandato.

O ambiente em que as organizações internacionais estão inseridas é o meio em que os Estados e demais atores se relacionam a fim de cooperar para a superação de desafios globais.

As pressões ambientais exercidas em uma organização internacional são

devidamente classificadas por Olivier Nay (2014) em três categorias. Elas podem ser de natureza cultural, legal ou material.

As pressões externas de natureza cultural são objeto de estudo do institucionalismo e sua variante neo. Pode-se compreender estas pressões como sendo normativas, sempre forçando a organização a se adequar a conceitos e interesses construídos por atores externos.

No âmbito do estudo de política pública, o institucionalismo teve grande destaque no debate sobre o ambiente institucional que cerca as organizações e como sua influência pode causar uma transformação nestas. O ambiente institucional de acordo com Scott (1987) é o conjunto de normas e regras que determinam a forma que a organização deve ter, bem como as funções e objetivos que os burocratas devem seguir. É também no ambiente onde se criam as bases para a legitimidade das organizações e de seus funcionários.

Ainda segundo Scott, o trabalho de Selznick está inserido em uma corrente institucionalista, que busca entender como a forma adquirida pelas estruturas e normas de uma organização foi diretamente influenciada pelos valores e conceitos do ambiente, que representam o modelo desejado na construção de princípios ou estruturas. Esta ideia normativa de conceitos, valores e normas, seria responsável por fazer a organização ganhar não só sua legitimidade perante o público que atende, mas também uma estabilidade que garantiria sua sobrevivência e perpetuação.

Segundo Powell e Dimaggio e (1991), em 1977, após a publicação de um estudo de John Meyer intitulado *“The Effects of Education as an Institution”*, teve início o chamado novo institucionalismo, ou neo-institucionalismo. Esta nova proposta de análise traz algumas inovações no estudo da influência do ambiente sobre as organizações e de que forma a cultura e valores impactam nas atitudes dos burocratas.

Tanto o novo quanto o antigo institucionalismo veem uma relação densa entre a organização e o meio em que esta está inserida. Desta forma, não existe ação racional isolada do ambiente cultural que a cerca, portanto, cultura atua como modeladora e influenciadora do comportamento dos burocratas e das ações das organizações.

O contexto em que a burocracia está inserida e o impacto deste contexto sobre ela, também é um fator considerado por Antony Downs (1967). Os burocratas além de agir em busca de seu interesse próprio, levarão em conta sua lealdade a alguns objetivos da organização a qual pertence, além de outros valores criados por eles ou absorvidos do

ambiente.

Seguindo a percepção de contexto iniciada por Downs, alguns autores como, Terry Moe (2010), também fazem este diálogo entre o interno e externo aos burocratas no momento da tomada de decisão. Moe entende que a burocracia é influenciada pela luta política entre os grupos de interesses e o governo. Os burocratas, mesmo aqueles de carreira, são vulneráveis ao ambiente externo, uma vez que a mudança do grupo de interesse no poder, pode fazer com que sua importância, poder, orçamento de sua agência e reputação diminuam.

Ainda que o foco de Moe seja analisar agências de caráter nacional, com uma permeabilidade grande aos grupos de interesse, ao legislativo e executivo, sua linha de raciocínio e argumentação podem ser replicadas para organizações internacionais. Apesar da burocracia internacional não ser tão sujeita à mudança de governos nacionais como o é a burocracia nacional, ela está sujeita a um ambiente político internacional instável. Ainda, no plano internacional existe uma complexidade muito maior de relações, um número maior de atores colocando pressão e tentando influenciar agências. As organizações internacionais, em sua maioria, respondem a múltiplos Principais, com interesses difusos e em alguns casos, como o é para organizações que lidam com temas transversais como o meio ambiente, outras áreas de influências e assuntos de interesse dos países se cruzam com o mandato e objetivos das organizações.

Assim, como a legitimidade do líder é dada por sua interação com o meio externo, a legitimidade das organizações, segundo o institucionalismo, é baseada em um conjunto de instituições (valores e conceitos), colocados como mitos, que permitem uma padronização, um nivelamento e alguma previsibilidade em um ambiente instável e imprevisível. Mitos seriam verdades inquestionáveis e aceitas de forma universal por todos os atores daquele ambiente (MEYER; ROWAN, 1977).

Estes conceitos e valores determinam a expectativa dos Estados para com a atuação das organizações. Os mitos construídos pelos atores colaborarão para a construção das instituições, que são um conjunto de regras e práticas que prescrevem regras de comportamento, restringem certas atividades e moldam as expectativas dos atores. As instituições podem ter a forma de uma organização internacional, regimes, ou ainda práticas informais. A construção da instituição pode ser um processo racional influenciado por questões subjetivas (HAAS; KEOHANE; LEVY, 1993). Este processo é capaz de

moldar a estrutura e os objetivos de uma Organização Internacional.

Os mitos criam uma busca pelo isomorfismo das organizações no ambiente em que estão inseridas, pois isto traz segurança e previsibilidade. Assim, ao se adequar às práticas estabelecidas pelo ambiente, as organizações incorporarão elementos legitimados externamente que nem sempre tem como fim o alcance da eficiência. Esta dependência de valores e padrões externos traz estabilidade para as instâncias organizacionais, garantindo sua sobrevivência:

Thus, organizational success depends on factors other than efficient coordination and control of productive activities. Independent of their productive efficiency, organizations which exist in highly elaborated institutional environments and succeed in becoming isomorphic with this environment gain legitimacy and resources needed to survive. In part this depends on environmental process and on capacity of given organizational leadership to mold these processes (HIRSCH, 1975). In part this depends on the ability of given organizations to conform to, and become legitimated by, environmental institutions (MEYER; ROWAN, 1977, p. 352).

Logo, a partir da criação de mitos, o meio externo fará uma pressão em cima das organizações internacionais para que ela se adeque aos seus interesses e padrões. Como veremos no caso do PNUMA esta pressão pelo isomorfismo dificulta a atuação da liderança no cumprimento da missão política e de coordenação da organização, logo, impondo um desafio para o líder executivo da organização. Os atores no plano internacional vão perseguir seus interesses e pressionar para que a organização se adeque às suas crenças e objetivos, através da validação de instituições. Um exemplo a ser explorado mais adiante é o entendimento por parte de alguns Estados, de agências da ONU e do próprio secretariado da ONU de que a criação, em 1972, de uma nova instituição para cuidar da agenda ambiental não se fazia necessária.

Um ambiente que pressiona para um enfraquecimento político organizacional por meio de diferentes demandas e interesses dos Estados, faz com que a liderança executiva se torne essencial para que a organização se mantenha relevante. No caso a ser estudado, o institucionalismo nos ajuda a entender e tipificar interesses e pressões normativas que pressionavam para que o PNUMA não fortalecesse seu poder de agenda ou fortalecesse seu papel técnico.

Outra forma de pressão ambiental sobre as organizações é a legal. Como bem

colocado por Nay, (2014), este tipo de pressão do ambiente é estudado pela teoria do Agente-Principal. Esta teoria busca entender como se dá o fluxo de transferência de poder de um ator para os burocratas de forma que estes exerçam o mandato a eles designados e ajudem a instituição a atingir seus objetivos. Assim, o Principal é aquele que transfere uma parcela de seu poder para um agente que executa o mandato que lhe foi incumbido para o alcance de um objetivo.

Para a teoria do Agente-Principal, o princípio da racionalidade junto com a soma dos ganhos tem grande influência na decisão de um Principal em delegar poder para um agente.

A delegação de poder é a concessão condicional de autoridade de um Principal para um Agente, dando autoridade para este para agir em nome daquele. Esta delegação é limitada por tempo e escopo e pode ser retirada pelo Principal. O Agente depende do Principal para existir e sua existência é definida pela relação entre estas partes (HAWKINS et al, 2006, p. 7). As organizações internacionais são formadas, desenhadas e possuem mandato a partir da delegação de poder de um grupo de Estados. Assim, para Nay (2014, p. 4) os Estados impõem limites legais para a ação das organizações.

Este tipo de pressão sobre uma organização é traduzido nos documentos, acordos e declarações resultantes de uma conferência internacional. Por exemplo, como será visto no terceiro capítulo, a criação do Conselho Governante Universal do PNUMA, como resultado da Rio+20, foi uma pressão ambiental legal positiva para o reforço do mandato político da organização. Já a criação de uma nova organização que executará as mesmas tarefas que o PNUMA na agenda de desenvolvimento sustentável, como foi o caso da Commission on Sustainable Development (Comissão para o Desenvolvimento Sustentável - CSD), é uma pressão legal que enfraquece o mandato de coordenação do Programa.

A delegação de poder para diferentes organismos internacionais ou a criação de diversos tratados para cuidar da preservação ambiental causa um aumento da complexidade do ambiente internacional, fazendo a tarefa do PNUMA de coordenar a agenda ambiental, significativamente difícil. Assim, a descentralização das discussões ambientais, com a criação de muitos acordos e organizações, são pressões legais contrárias exercidas pelo ambiente à função articuladora do PNUMA. Como será analisado mais adiante, o PNUMA compete por mandato e autonomia com diversas outras agências da ONU.

Como será relatado, este desafio da complexidade e multiplicidade de regimes

no plano internacional permeou toda a história do PNUMA, fazendo com que o exercício da liderança por parte dos diretores executivos fosse dificultado.

Quanto às pressões materiais, as organizações internacionais dependem de recursos financeiros, na maioria das vezes fornecidos pelos Estados ou outras agências de ajuda financeira, para manter suas instalações e atividades. A verba de uma organização pode exercer uma pressão limitadora sobre o desempenho de suas atividades, uma vez que é necessária, por vezes, a contratação de estudos, funcionários e custear viagens.

No caso do PNUMA esta é uma questão central e que é bastante debatida pelos entusiastas da reforma da governança ambiental global, como será demonstrado mais adiante. O fato do PNUMA estar localizado no Quênia, distante da maioria das demais organizações com quem tem que articular, aumenta seus custos de operação e dificulta o exercício ideal de sua função de coordenador da agenda global para o meio ambiente (IVANOVA, 2010, p.34).

O PNUMA enfrenta em sua história, o desafio de se fazer relevante e aceito como coordenador das discussões ambientais internacionais, inserido em um ambiente fragmentado que exerce uma pressão contrária à criação de uma organização forte e centralizadora. Como será observado no caso, os Diretores Executivos enfrentarão pressões ambientais destes três tipos acima, contudo, em momentos de barganha, pressões culturais (normativas) e legais serão predominantes, com o interesse difuso dos Estados quanto à função do Programa e a criação de novas organizações, tratados e instâncias de decisão.

Logo, este estudo reconhece a importância que estas pressões podem ter no moldar a trajetória da organização, contudo, por questão de foco e metodologia, as reconheceremos a fim de melhor entender o desempenho da liderança burocrática, mas não é aqui objetivo estudá-las a fundo.

O capítulo seguinte explora a estrutura do PNUMA, seus objetivos e missão, seu corpo burocrático e as críticas de ineficiência em coordenação no plano internacional, além de propostas para sua reforma que tem sido colocada pela academia e por alguns líderes governamentais.

3 O PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE

As discussões ambientais nos dias de hoje fazem parte da rotina de qualquer cidadão. Muito se discute sobre proteção da fauna e flora, importância dos recursos hídricos, uma matriz energética mais limpa, reciclagem de lixo, consumo consciente, redução de emissões de gases de efeito estufa, entre tantos outros assuntos. Contudo, este nem sempre foi um assunto na pauta de negociações governamentais, organizações internacionais, organizações civis e tabloides.

Apesar de a ciência apontar que há séculos os seres humanos presenciam sinais de mudanças climáticas e catástrofes ambientais provocadas por sua ação exploratória, o primeiro movimento conservacionista, segundo John McCormick (1989), apareceu na Grã-Bretanha em 1860, seguido por alguns movimentos civis de mesma natureza nos Estados Unidos no início do século XX. Ainda segundo o autor, a agenda ambiental começa a ganhar relevância somente após o final da Segunda Guerra Mundial, intensificando sua presença em discussões globais apenas após 1962. O primeiro acordo internacional para o meio ambiente foi assinado em 1886 (McCORMICK, 1989), e segundo dados da Universidade de Oregon, em 2013, já existiam mais de 1100 acordos internacionais multilaterais ambientais, 1500 bilaterais e outros 23 tipos de convenções para a proteção ambiental. Dos 1158 acordos multilaterais ambientais firmados de 1950 até 2012, 81% foram assinados após 1972¹.

No início do século XX pode-se observar os primeiros esforços na criação de uma organização internacional para lidar com a complexidade que é a proteção ambiental em uma escala continental ou global. A Conferência Internacional para a Proteção da Natureza, realizada em 1909, em Paris, discutiu os avanços e atrasos no protecionismo ambiental. Muito se criticou sobre a destruição da natureza causada pela expansão da agricultura. Tema que depois de mais de um século, continua sendo debatido em países em vias de desenvolvimento, como o Brasil. Esta conferência resultou no Ato de Fundação da Comissão Consultiva para a Proteção Internacional da Natureza, assinado por 16 países. Ela seria composta por nove países, cada um sendo representado por dois delegados. A Comissão se encontrava a cada três

¹ Dados de Ronald B. Mitchell. 2002-2016. *International Environmental Agreements Database Project (Version 2014.3)*. Disponível em: <http://iea.uoregon.edu/> Acesso em: 1 . julho.2016

anos e tinha como objetivo reunir e classificar todos os assuntos referentes à proteção da natureza, assim como a disseminação do conhecimento e o conceito de proteção ambiental.² Infelizmente, com a chegada da Primeira Guerra Mundial, a Comissão foi obrigada a encerrar seus trabalhos. Tanto a Conferência quanto a criação da Comissão foram de iniciativa do naturalista suíço Paul Sarasin, conhecido por criar diversos parques de conservação na Suíça. Ele foi responsável por articular com os países signatários a proposta de criação da Comissão (McCORMICK, 1989).

O entre guerras também presenciou o trabalho de líderes para a conservação internacional, principalmente da fauna. Um dos exemplos foi a criação da organização internacional não governamental hoje conhecida como *Bird Life*. Fundada em 1922, com o nome de Comitê para a Proteção das Aves, projeto de autoria e liderança de Gilbert Pearson (McCORMICK, 1989). Com a Segunda Guerra Mundial, poucos avanços na cooperação internacional para o meio ambiente foram registrados.

O pós-guerra, contudo, foi palco de muitas iniciativas de cooperação nos mais diversos temas. Com destaque para a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, com diversas agências e programas, buscando tratar de todo e qualquer tema que tenha relevância e impacto nas relações internacionais.

Assim, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) se deu em um momento onde muitos países já reconheciam a necessidade de uma organização que coordenasse as iniciativas dispersas para a preservação do meio ambiente.

O Programa é criado como resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo, de 1972, tendo como missão promover a liderança e encorajar a cooperação para a proteção do meio ambiente, inspirando, informando e capacitando as nações e povos para melhorarem sua qualidade de vida sem comprometer as gerações futuras (TARASOFSKI, 2002). A Conferência teve como secretário geral Maurice Strong, chefe da delegação canadense, que se empenhou incansavelmente para que a reunião dos mais de 100 países não fosse frustrada e saísse com um acordo amplo e eficiente para garantir um meio ambiente sadio para as próximas gerações.

Como sugerido e previamente acordado no Comitê Preparatório à reunião, a

² Act of Foundation of a Consultative Commission for The International Protection of Nature

Conferência se focaria em seis temas, e dentre eles, e talvez o menos prioritário, seria o impacto da estrutura institucional na cooperação para o meio ambiente. Como será detalhado neste capítulo, na época havia um descontentamento geral dos países com a forma com que as organizações existentes, principalmente aquelas pertencentes ao sistema ONU, lidavam com a temática ambiental. Já se fazia latente a necessidade de cooperação entre estes órgãos para uma maior eficiência no alcance da conservação e mitigação dos efeitos dos desastres ambientais. Este descontentamento é refletido no Plano de Ação rascunhado pelo Comitê Preparatório e aprovado na Conferência, contendo mais de 100 recomendações dirigidas às organizações do sistema ONU de como tratar o tema ambiental (PNUMA, 2012).

Contudo, também era de consenso que a criação de uma nova organização para tratar de meio ambiente era desnecessária e indesejada. Ela poderia trazer uma duplicação de responsabilidades e ações, assim como um aumento no aporte financeiro dos países às Nações Unidas (PNUMA, 2012).

Países desenvolvidos chegaram a formar uma coalizão informal e secreta para acabar com a possibilidade desta organização existir, ou controlar sua autonomia de ação e de gasto de fundos.

Ainda assim, neste ambiente de descrédito, desconfiança, boicote e necessidade de coordenação, o trabalho de Maurice Strong influenciou na criação de um novo organismo dentro da ONU para tratar do tema ambiental. A Declaração refletiu o que Strong sempre pretendeu para esta organização: ela deveria coordenar todas as atividades para o meio ambiente dentro da ONU.

O PNUMA foi de fato criado pela Resolução da Assembleia Geral 2997, elaborada na 27ª Assembleia de 15 de dezembro de 1972. Contudo, a Declaração de Estocolmo já havia previsto parâmetros básicos da estrutura desta organização e de seu orçamento. Detalhes como a localização da sede, diretor executivo, mandato, membros, financiamento e outros detalhes estruturais e procedimentais foram decididos pela Assembleia Geral.

O PNUMA se caracteriza como a autoridade líder dentro do sistema da ONU para a agenda ambiental global, promovendo a implementação coerente da faceta ambiental do desenvolvimento sustentável, servindo também como propulsor da agenda global no plano

internacional.³

Segundo McCormick (1989), a resolução 2997 da Assembleia Geral tinha como intenção criar um programa com funções de coordenação da agenda política para o meio ambiente, uma vez que se entendia que um assunto internacional de relevância como este, deveria ser tratado dentro do âmbito das Nações Unidas. Contudo, ainda que neste trabalho, por uma questão de caracterização de organização internacional, chamemos o PNUMA como tal, seu status legal é de Programa, o que o confere muito menos poder e autonomia do que as agências da ONU e outras organizações internacionais (McCORMICK, 1989).

O Programa responde à Assembleia Geral e Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). A figura 1 retrata a posição ocupada pelo PNUMA na estrutura da ONU. As atividades do Programa envolvem a avaliação de tendências e condições ambientais no nível global, regional e nacional; o desenvolvimento de instrumentos regulatórios nacionais e internacionais; além do fortalecimento das instituições para o gerenciamento das questões ambientais. Estas atividades dão o direcionamento da sua missão que é promover e encorajar a liderança para a proteção ambiental através da inspiração, fornecimento de informação e auxílio às nações e povos com a finalidade de melhorar sua qualidade de vida sem comprometer as gerações futuras.

O fato de o próprio Programa se declarar como a organização líder do sistema ONU para o meio ambiente entende-se que ele desempenha o papel de articulador de novos acordos e é responsável por supervisionar as discussões nos demais fóruns para que não haja uma sobreposição de atividades e nem a ausência de cobertura de algum assunto importante. A missão do PNUMA também demonstra seu empenho em fornecer assistência técnica junto aos países e em discussões interestatais.

³Informações disponíveis em: <http://www.unep.org/about>. Acesso em 05.ago. 2016

Figura 1 – O PNUMA dentro da estrutura organizacional da ONU

Fonte: United Nations Department of Public Information – outubro 2011

As responsabilidades do PNUMA incluem:

- promover a cooperação internacional para o meio ambiente, recomendando políticas adequadas;
- monitorar as condições ambientais globais, agregando e disseminando as informações;
- catalisar o conhecimento e informações sobre o meio ambiente em diferentes níveis da sociedade;
- facilitar a coordenação das atividades da ONU para garantir que a preservação ambiental seja levada em conta;

- e) desenvolver programas regionais para sustentabilidade ambiental;
- f) ajudar governos de países em desenvolvimento a formular políticas públicas ambientais;
- g) capacitar autoridades locais e fornecer apoio tecnológico;
- h) auxiliar no desenvolvimento do direito internacional através do fornecimento de informações e expertise técnica.

Segundo Marc Levy (1997), as funções do PNUMA podem ser divididas em dois tipos: articulação internacional para o meio ambiente e fornecimento de dados e apoio técnico. Como será discutido posteriormente por outros autores críticos ao PNUMA, existe um descontentamento com este papel coordenador do PNUMA, que ao enfrentar um ambiente muito competitivo e ao possuir grande dependência de líderes carismáticos, acaba tendo o enfraquecimento de seu mandato e uma perda de força burocrática. Levy entende que o desempenho da função de articulação do PNUMA não é de todo falha, contudo, merece uma análise detalhada e propostas de fortalecimento.

Segundo o próprio PNUMA, o que se pode esperar como resultado de suas ações são: assinaturas de acordos internacionais para a proteção ambiental, estudos periódicos e previsões para embasar a tomada de decisão para as principais ameaças ao meio ambiente, apoio para respostas efetivas a ameaças ambientais, maior coordenação efetiva de questões ambientais dentro da ONU, maior disseminação de conhecimento e capacidade em lidar com questões ambientais dentro dos governos, além de um melhor entendimento da conexão entre meio ambiente e questões de outra ordem como segurança humana, erradicação da pobreza, prevenção e mitigação de desastres naturais.⁴

As atividades do PNUMA se concentram em cinco áreas prioritárias: avaliação ambiental e alerta, desenvolvimento de instrumentos políticos, coordenação de convenções internacionais, transferência de tecnologia e apoio para a África.

⁴ Informações disponíveis em: www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf. Acesso em: 15.mai.2016

3.1 GORVERNANÇA E LIDERANÇA EXECUTIVA

Em termos de governança executiva, o órgão possui três fóruns de alto nível e um diretor executivo.

O primeiro e mais importante fórum dentro do PNUMA é o Conselho Governante. Este foi constituído e aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1972, como um órgão subsidiário à Assembleia, instância a qual ele se reporta através do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Este Conselho é responsável pelas macro diretrizes do programa, como suas atividades e funções, além da aprovação de orçamento. Até hoje este já aprovou cerca de 700 decisões.⁵

Os membros do Conselho são representantes dos países, que até 2012 eram 58, respeitando a regra de representação regional igualitária. Com o advento da Rio +20 e em uma tentativa de fortalecer o mandato e a função de articulador do PNUMA, decidiu-se que a participação deste conselho seria aberta a todas as nações membro da ONU (Resolução da Assembleia Geral 67/213). Em 2013, ocorreu em Nairóbi a primeira sessão universal do Conselho Governante, que recomendou que a Assembleia Geral reconhecesse esta instância como a Assembleia da ONU para o Meio Ambiente do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Abaixo do Conselho Governante está o Fórum Global Ambiental Ministerial (sigla em inglês GMEF). Foi criado para ser um fórum de alto nível onde os ministros dos países pudessem se encontrar anualmente e rever as questões ambientais importantes. O primeiro encontro deste Fórum se deu em 2000 e teve como resultado a Declaração de Malmö que apontou para a Assembleia Geral os principais desafios para o meio ambiente neste século. Este Fórum também auxilia e revisa as decisões do Conselho Governante.

Outro braço do Conselho Governante é o Comitê de Representantes Permanentes criado com o objetivo de revisar, monitorar e avaliar a implementação das decisões do Conselho, revisar as recomendações de ações e orçamento, além de preparar os rascunhos dos textos das decisões a serem tomadas no Conselho.

⁵Informações disponíveis em:

<http://www.unep.org/newyork/IntergovernmentalPolicyCoordination/UNEPGoverningCouncil/tabid/52273/Default.aspx>. Acesso em 16.ago.2016

A responsabilidade de promover a interação entre estes níveis de decisão e o corpo burocrático fica com o Diretor Executivo do PNUMA. Ele é responsável por todas as atividades do secretariado. Suas tarefas incluem: liderar as discussões ambientais no meio internacional, administrar e liderar o PNUMA, supervisionando a implementação de suas atividades. É igualmente encarregado de identificar e endereçar as questões ambientais globais, facilitar a elaboração de soluções, promover parcerias entre o PNUMA e demais agências da ONU, administrar o Fundo para o Meio Ambiente, reportar questões relevantes para o Conselho Governante, participar do Comitê Administrativo para Coordenação e exercer a autoridade sobre as convenções que o PNUMA secretaria.⁶

Segundo a própria ONU, o Diretor Executivo deve demonstrar um bom conhecimento e experiência na área ambiental, ter experiência em trabalhar com parcerias internacionais, habilidade de administrar organizações complexas, capacidade em construir consenso em um ambiente bastante diverso, possuir um bom poder de convencimento para todos os aspectos que envolvem a política ambiental dentro do sistema ONU, ter habilidades diplomáticas, além de uma integridade profissional e pessoal⁷. O Diretor Executivo é eleito pela Assembleia Geral da ONU, para um mandato de quatro anos. O Diretor Executivo conta com o apoio de uma equipe de comunicação e um porta-voz que o ajudam a comunicar melhor as mensagens do Programa, além do apoio de um Diretor Executivo Adjunto que o auxiliará em questões administrativas e técnicas. O Adjunto é responsável por supervisionar todos os programas dentro do PNUMA, avaliando e direcionando a execução dos projetos. O primeiro Diretor Executivo do PNUMA foi Maurice Strong, eleito em 1972. Até o momento, o PNUMA já teve seis diretores executivos e atualmente quem exerce o cargo é Erik Solheim. No decorrer deste capítulo, observaremos características de liderança, personalidade e desempenho de funções de três destes diretores: Maurice Strong, Mostafa Tolba e Achim Steiner.

Como mostra a figura abaixo, o PNUMA possui muitas divisões e trata de assuntos diversos. Assim, a tarefa da liderança em supervisionar, direcionar e comandar todas as atividades não é simples.

⁶ e ⁷ Informações disponíveis em: <https://www.un.int/pm/executive-director-united-nations-environment-programme-unep> . Acesso em 16.ago.2016

Figura 2 – Organograma do PNUMA

Fonte: <http://www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf>

Os trabalhos do PNUMA são executados por oito divisões: alerta e avaliação (early warning and assessment), desenvolvimento de política pública e leis (policy development and law), implementação de políticas ambientais (environmental policy implementation), tecnologia, indústria e economia (technology, industry and economics), cooperação regional (regional cooperation), convenções ambientais (environmental conventions), comunicação e informação pública (communications and public information), coordenação da Global Environment Facility (Global Environment Facility coordination).

Destas divisões, apenas três possuem funções de coordenação da política internacional. A divisão de política pública e legislação que ajuda os governos a analisar e formular políticas públicas para o meio ambiente, a divisão de cooperação regional que facilita acordos regionais e auxilia em sua implementação e, por fim, a divisão de convenções ambientais que auxilia na formulação e implementação dos Acordos Multilaterais Ambientais (em inglês, MEAs). Logo, a maior parte dos departamentos se concentra no auxílio técnico a governos e outros atores.

Outra atividade que está ligada a coordenação política internacional é a função de secretariado que o PNUMA exerce para alguns tratados importantes para a preservação ambiental, destacando-se o Protocolo de Montreal e a Convenção para o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Flora e Fauna Silvestre (CITES).

A Conferência de Estocolmo também foi responsável pela criação do Fundo Ambiental, mecanismo criado que teve como orçamento inicial 100 milhões de dólares, devendo ser usado na execução dos programas que visam a implementação de ações para a coordenação efetiva de programas internacionais para o meio ambiente. Além dos Estados Unidos, que na época de sua criação doou cerca de 40 milhões de dólares, o Fundo também captou 10 milhões de dólares do Japão, 5 milhões de dólares da Suíça, 2,5 milhões de dólares da Austrália, e 1,5 milhões de dólares dos Países Baixos. O PNUMA utiliza estes recursos para realizar seu trabalho. As contribuições são voluntárias, e isso causa uma inconstância no fluxo de caixa da organização. Além disto, uma parte do orçamento da organização para custear sua estrutura vem do orçamento geral da ONU. Em 2015, o Programa arrecadou 785 milhões de dólares, contudo, apenas 153,8 milhões de dólares vieram do Fundo para o Meio Ambiente.⁸ Nos pedidos de reforma propostos pela academia, o volume e constância orçamentária são pontos que deveriam ser reestruturados caso se queira aumentar o impacto e influência do PNUMA. Reconhecendo a debilidade do Programa na execução de ações de coordenação por conta de um déficit orçamentário, a Assembleia Geral aprovou em dezembro de 2013, um aumento da parcela dos recursos da ONU a ser destinada para as ações de coordenação e articulação para o meio ambiente, que saiu de uma participação de 0,27% do orçamento global de 2012 - 2013 para 0,67% em 2014-2015.⁹

⁸ e ⁹ Informações disponíveis em: <http://www.unep.org/about/funding> . Acesso em 20.mai.2016

A sede do PNUMA fica em Nairóbi, no Quênia. A localização do principal escritório da organização foi escolhida em 1972, durante a 27ª Assembleia Geral da ONU, em Nova York.

Conforme relata Robert McDonald, chefe da missão americana em Estocolmo (McDONALD, apud UNEP, 2012, p. 34), o que se presenciou durante as sessões da 27ª Assembleia Geral da ONU foi uma verdadeira competição entre as delegações acerca do país que receberia a sede da organização. Os países do Ocidente ficaram divididos entre as ofertas do governo austríaco de sediar a organização em Viena e do governo norte-americano que propôs que o PNUMA fosse sediado em Nova York com um escritório de apoio em Genebra.

Por parte dos países em desenvolvimento, tanto a Índia quanto o Quênia dividiam os votos. Segundo McDonald (McDONALD, apud UNEP 2012, p. 34), o que mais impressionou foi a habilidade da delegação queniana, chefiada pelo embaixador Odero-Jowi em colocar o argumento da distribuição geográfica em seu discurso e posicionamento. Na plenária, Odero-Jowi alegava que não havia nenhuma sede de Organização Internacional no terceiro mundo, o que era injusto e necessitava de correção. O princípio de representatividade geográfica igualitária ganhou força e foi decisiva para a deliberação da Assembleia. Segundo o embaixador, o motivo pelo qual ainda não se tinha a sede de uma organização internacional nos países em desenvolvimento, era político e histórico e não técnico. No entanto, muitos estudiosos discordam deste fato e afirmam que a sede do Programa em Nairóbi prejudica sua função de articulador internacional. A delegação do Quênia obteve sucesso em sua candidatura após conseguir que a Índia, retirasse a candidatura de Nova Deli em apoio a Nairóbi, conseguindo assim o apoio total dos 77 países em desenvolvimento membros do G77.

Em outubro de 1973, a sede do PNUMA foi então inaugurada em Nairóbi. Esta escolha trouxe desconfiança e desconforto para todos, inclusive para Maurice Strong, criador e primeiro Diretor Executivo do PNUMA. Ele acreditava que a sede do programa no Quênia traria um problema de comunicação e de coordenação com as demais agências da ONU.

Although they couldn't very well say so, the feeling among the Swedes and other industrialized countries (at the choice of Nairobi) was not so much surprise as consternation. They had nothing against Kenya as such, but a new organization like this one (it came to be called the United Nations Environment Programme, or UNEP) would have difficult enough time under the best of conditions, but to be so far from the other international organizations it would have to work with and influence would make its job even more difficult. Under these circumstances distance was seen as real impediment. (UNEP, 2012, p. 35).

De fato, nos primeiros anos do programa muitos colaboradores tiveram grandes problemas de adaptação na realidade de tal país, ainda que este se esforçasse ao máximo para oferecer as melhores condições de infraestrutura. Mesmo após tantos anos, a localização da sede do Programa ainda é motivo de crítica por muitos acadêmicos, uma vez que, como previsto por Strong em 1972, ela desloca o Programa da arena de articulação das demais agências da ONU, uma vez que a maioria está sediada no eixo Nova York – Genebra. Isto poderia estar impactando negativamente o PNUMA no exercício de sua função primordial: ser o órgão central para o tema ambiental dentro do sistema ONU (UNEP, 2012).

O tema ambiental necessita desta coordenação, pois, por si só, é de natureza multidisciplinar e envolve diversas áreas da sociedade, sendo natural que haja uma interação entre os órgãos que cuidam de diversos temas. No plano internacional, o meio ambiente é tratado por muitos atores e instituições, em muitos níveis políticos (nacional, regional e global), além de fazer interface com diversos outros assuntos, regulamentações e temas (OBERTHÜR, 2002).

3.2 PNUMA E O AMBIENTE EXTERNO

Como colocado por Meyer e Rowan (1977), o ambiente pressionará para que as organizações tenham o mesmo padrão de ação, garantindo a elas legitimidade e sobrevivência. Muitas vezes, como será analisado no capítulo três, este padrão vai contra a missão da organização, ou uma parte desta. Quando isto ocorrer, o líder burocrático terá um papel central, pois caberá a ele, no momento da tomada de decisão, balancear as demandas internas, as pressões externas por adequação, seus interesses particulares, a eficiência e sobrevivência de sua organização. Esta interação entre o ambiente e a burocracia pode resultar

em um direcionamento da missão e ação da organização, assim como um enfraquecimento da influência política da burocracia, o que automaticamente ameniza o peso da organização na arena política internacional.

As críticas ao PNUMA demonstram que houve um excelente cumprimento de seu papel técnico, porém um esmorecimento de sua função articuladora e centralizadora do debate ambiental internacional. É inquestionável a excelência do PNUMA como um órgão de apoio técnico às discussões sobre preservação ambiental e desenvolvimento sustentável nos níveis internacionais, regionais e nacionais. Uma das iniciativas mais conhecidas neste sentido é o Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC em inglês), que foi criado pelo PNUMA para gerar pesquisas e relatórios sobre o impacto das mudanças climáticas no planeta, dados que norteiam os acordos internacionais já firmados até então para o tema.

Contudo, durante o processo de perda de poder de agenda do PNUMA, também se observou um movimento externo à organização, que criou um ambiente mais complexo com o passar dos anos, aumentando o número de agendas, tratados e atores a serem coordenados pelo Programa.

Assim, o que se observou nos últimos anos foi um crescimento de organizações, dentro e fora da ONU, que tratam, ainda que de forma marginal, de questões ambientais. No sistema ONU facilmente se identifica o tema ambiental presente nas agendas de trabalho do PNUD, IMO, Banco Mundial, UNFCCC, UN-HABITAT, FAO, OMS, ICAO. Muitas são agências especializadas e não programas, como é o PNUMA, o que acaba dando mais autonomia de ação a elas e um difícil trabalho de coordenação para o PNUMA.

Organizações com grande impacto regulatório, como a OIT e a OMC também lidam com questões ambientais, aumentando a concorrência e a necessidade do fortalecimento do Programa. Logo, uma das muitas razões para que a academia proponha a criação de uma nova grande organização para o meio ambiente, como será abordado mais adiante, seria para tirar a prerrogativa da OMC em tratar questões relacionadas à agricultura e meio ambiente, fazendo valer relações comerciais em detrimento da preservação ambiental (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCLEICHER, 2004).

Assim, muitas normas foram criadas para regulamentar diversos assuntos, sendo praticamente inevitável que haja uma sobreposição ou uma duplicidade de esforços de regulamentação. Este é um efeito de *spillover*, onde a discussão e regulamentação de

um tópico leva à discussão e regulamentação de um segundo tópico que está relacionado ao primeiro e assim por diante (HAAS, 1992 apud ALTER; MEUNIER, 2004, p.17). A interligação entre os sistemas regulatórios passa a ser evidente e de difícil gerenciamento.

Como se viu anteriormente, a coordenação deve ser um dos papéis do PNUMA na temática ambiental. Contudo, é pertinente questionar se este ambiente competitivo e difuso que o programa está inserido caminha intencionalmente na direção da integração ou da descentralização. E ainda, de que forma este ambiente influencia no direcionamento das funções do Programa e no seu desempenho como coordenador e definidor de agenda. De acordo com a classificação de Aggarwal (1998), a questão ambiental no plano internacional é um caso de sobreposição de regimes, onde muitas instituições têm autoridade sobre uma questão, contudo, estas instituições não são excludentes e nem sempre subsidiárias umas das outras.

Como colocado por Charnovitz (2002), o problema da proliferação de documentos em diferentes arenas só parece aumentar e existe pouca vontade política de se colocar uma ordem e coordenar este processo. Isso se comprova nas últimas duas décadas com a criação de outras ferramentas organizacionais que deveriam trabalhar em coordenação com o PNUMA, mas que na verdade acabam agravando a fragmentação do sistema. São apenas exemplos, o Grupo Gerencial Ambiental e o Grupo Aberto Intergovernamental de Ministros ou seus Representantes para Governança Ambiental Global e a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (recentemente desativada e a ser substituída por outro órgão). O PNUMA não tem, segundo o autor, capacidade humana nem financeira para desempenhar seu papel de supervisor dos esforços para o meio ambiente, além de acabar esbarrando no mandato de outras organizações. A proliferação de acordos acontece muitas vezes dentro da própria ONU, como demonstrado por Tarasofski (2002) em seu relato da criação da Agenda 21. Este teria sido um esforço a parte que agregou às funções do PNUMA outras 14 novas áreas. Além disto, ele relata que a adoção da Declaração de Nairóbi pelo Conselho Governante, estendeu o rol de objetivos do PNUMA para mais oito áreas referentes a implementação da agenda 21. Ao mesmo tempo que ficou a cargo da CSD fazer toda a coordenação da implementação desta agenda e não ao PNUMA.

Outro exemplo é criação da United Nations Framework Convention for Climate Change (UNFCCC), que acaba por coordenar todas as discussões políticas para

mudanças climáticas, criando mais um fórum de debate sobre questões ambientais dentro da ONU, mas fora do PNUMA.

Como defendido por Gustave Speth e Peter Haas (2006), essa proliferação de acordos e atores fez com que o PNUMA ficasse obsoleto e perdesse credibilidade perante outras instituições. Ainda que haja um esforço de coordenação e se tente criar uma harmonia entre estes regimes, muitas vezes o desenho institucional não favorece e acaba levando a criação de outros tratados e organizações. Para os autores, a sobreposição e o complexo de regimes em que o Programa está imerso, não deve ser um problema, uma vez que isto garantiria que um desafio está sendo observado por ângulos diferentes.

A sensibilidade do tema ambiental causa uma dificuldade em se delegar poder a uma única organização. O meio ambiente pode envolver tudo e tudo pode envolver o meio ambiente. Tal cenário se assemelha muito ao regime climático que é um regime que, a priori, está dentro do regime ambiental.

Os Estados possuem interesses diversos para a agenda ambiental e existe uma tendência de muitos agirem para o não fortalecimento de instituições para que se tenha uma flexibilidade de ação e cooperação. Isto fortalece a propagação de um complexo de regimes, o que pode impedir que o PNUMA obtenha total êxito no cumprimento de seu papel de coordenação da agenda política internacional para o meio ambiente. Neste caso, os Estados exercem pressões legais e culturais para que o debate ambiental não seja centralizado em uma única agência, mas sim dividido entre diversos organismos.

Segundo Alter e Meunier (2009), o complexo de regimes dificulta a clara relação entre causas e consequências, e a incerteza provocada por ele reforça a ação de pequenos grupos de especialistas que podem orientar as decisões dos Estados. A fragmentação de regras e de arenas faz com que um mesmo assunto possa ser tratado de forma diferente e com nível de detalhamento também diferente.

Este estudo compreende o ambiente desafiador e competitivo que o PNUMA está inserido e por este motivo nesta pesquisa ele será devidamente descrito e as forças contrárias ao seu papel de coordenação devidamente identificados, durante cada marco histórico escolhido. Nota-se que um estudo mais aprofundado sobre como esta complexidade de regimes possa ter afetado na consolidação do PNUMA como organismo central para as discussões ambientais internacionais, se faz necessário. Este estudo pretende trazer a importância do ambiente e suas complexidades para melhor analisar o exercício da liderança.

3.3 CRÍTICAS E PEDIDOS DE REFORMA

Desde sua criação, a eficácia do PNUMA em cumprir seu papel de coordenador dos esforços internacionais dentro e fora da ONU para a preservação ambiental, vem sendo duramente questionada e criticada. Na última década a academia se empenhou em analisar as deficiências do Programa e propôs soluções que passam pela reforma das estruturas já existentes e a criação de uma nova organização, denominada Organização Global (ou Mundial) para o Meio Ambiente, que superaria em tamanho e em poder o atual PNUMA.

Este esforço contribuiu para que este pleito fosse levado a conferências internacionais, na forma de propostas redigidas por grupos de países. Em 1997, foi feita a primeira proposta formal à ONU por quatro países – Brasil, Alemanha, Singapura e África do Sul - pedindo a criação desta nova organização.

Ainda que se note nas propostas de reforma uma extensa análise de falhas estruturais, mais do que sistêmicas e institucionais, alguns autores discutem a fragmentação regulatória do regime ambiental internacional e a má reformulação institucional a fim de diminuir efeitos que são considerados negativos, causando a decadência do Programa como um líder da agenda ambiental internacional.

Para Sebastian Oberthür (2002), a forma mais eficiente de se solucionar a fragmentação, seria através do agrupamento de Acordos Multilaterais Ambientais (MEAS em inglês) e não através da criação de uma nova organização. O autor defende que ao se agrupar os MEAs haveria uma economia de dinheiro, pois menos reuniões para sua discussão seriam necessárias, dando a chance de participação mais efetiva de países mais pobres. Assim, os secretariados que cuidam destes acordos seriam integrados, evitando, de um lado

sobreposição de responsabilidades e de outro, a falta regulamentação de algum domínio.

Igualmente, seria mais fácil criar um centro científico de referência para dar suporte à elaboração dos acordos, o que nem sempre acontece na estrutura atual. Isto ajudaria a reforçar o mandato do PNUMA, uma vez que esses acordos em sua maioria não possuem mecanismos de implementação e punições para o caso de não cumprimento.

Para Chengxin Chen (2008), no sistema atual, os países pobres têm a sua participação extremamente afetada. Isso se dá pelo número exagerado de arenas, encontros, fóruns, conferências, etc. Esta alegação foi comprovada com a publicação de um levantamento editado por Pamela Chasek e Lynn Wagner, intitulado *Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations* (2012). A equipe de pesquisa acompanhou os processos de tomada de decisão, iniciativas e acordos firmados desde a Conferência da ONU de 1992 para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). O relato mostra a dificuldade dos países em desenvolvimento em participar de todas as instâncias principalmente por falta de recursos financeiros para custear viagens e estadia, assim como falta de especialistas em diversas áreas que pudessem dar esse suporte técnico para que esses países tomassem, com segurança, decisões políticas em matéria ambiental. A falta de uma coordenação entre as instâncias gera inúmeros encontros informais para formações de alianças que acabam por refletir o status quo do ambiente internacional: os países ricos se favorecem por possuírem tecnologia, recursos financeiros e conhecimento enquanto os países pobres, muitas vezes os mais interessados e afetados por determinados acordos, mal conseguem acompanhar as negociações.

Para Biermann (2001), a principal função dos regimes ambientais da atualidade seria a transferência de capacidade e conhecimento para que os países pobres pudessem lidar internamente com as questões ambientais. Ele ainda adiciona que o sistema atual de transferência de recursos e tecnologia não possui uma continuidade e se dá de forma *ad hoc* e com falta de transparência.

Além da falta de coerência e eficiência no desempenho da coordenação por parte do PNUMA, Etsy argumenta que o sistema das Nações Unidas não é capaz de dar uma unidade jurídica a um problema global como o meio ambiente, isso resulta na fragmentação institucional. O autor reconhece a boa atuação do PNUMA, mas aponta que sua força esbarra na falta de autoridade executiva dada ao Programa. O que seria provocado por uma

falta de intenção política em delegar devidos poderes a essa organização (ETSY ET AL, 2002).

Algumas propostas foram feitas para solucionar o problema da falta de mandato e coordenação por parte do PNUMA. Para Biermann, as propostas de reforma do Programa podem ser agrupadas em três vertentes. A primeira tem como foco a cooperação, onde o PNUMA seria elevado ao status de agência da ONU, ganhando maior poder decisório e um orçamento robusto. A segunda, de caráter mais centralizador, busca integrar em um órgão todos os acordos regimes para o meio ambiente assim como algumas organizações. Por fim, a vertente que propõe a hierarquização prevê a criação de uma *superorganização* com reais poderes de sanção, algo que se assemelhe ao conselho de segurança da ONU. Ela receberia o nome de Organização Global (ou Mundial) para o Meio Ambiente.

Ainda que Biermann reconheça a validade do projeto de cooperação em curto prazo, ele acredita que em longo prazo a melhor solução seria a criação desta Organização Mundial para o Meio Ambiente. Ele defende que essa centralização ajudaria na transferência de tecnologia e na capacitação de países pobres, facilitaria a organização de esforços para o tema, reduziria processos burocráticos e auxiliaria a barrar o crescimento desenfreado que destrói os recursos naturais.

Na visão de Kimball (NAJAM; PAPA; TAYAB, 2006), tornar o PNUMA uma agência traria malefícios, pois o status de Programa dá ao PNUMA maior flexibilidade e abrangência, o que é necessário para o tema ambiental. Este autor acredita que os aspectos administrativos são secundários e o maior problema do sistema atual de governança global é a falta de compreensão da interdisciplinaridade do tema ambiental e a falta de foco que se tem para a solução real dos desafios.

Algumas propostas pedem por uma organização que tenha um modelo de governança parecido com a Organização Internacional do Trabalho e com mandato forte o suficiente como da Organização Mundial do Comércio, servindo inclusive como sua contrapartida ambiental (CHARNOVITZ, 2002).

Do ponto de vista de Von Moltke (2001), a criação de apenas uma organização não é suficiente para resolver os problemas de coordenação, uma vez que o tema ambiental é muito complexo e envolve diversos órgãos. Para ele, o ideal seria a criação de no mínimo três ou quatro organizações, fazendo o agrupamento de acordos por temas, por funções ou regiões.

Ainda que Charnovitz (2002) defenda a criação da Organização Mundial para o Meio Ambiente, ele não acredita ser possível essa total centralização por dois motivos. O primeiro é a diferença que existe entre os temas ambientais e o segundo seria a falta de vontade dos países em fornecer tamanho e poder a uma única organização a nível internacional. Para esse autor, a nova organização deve ter um bom planejamento no que se refere ao papel dos ministros do meio ambiente de cada país, a participação de oficiais através de eleição, a participação da sociedade civil, e critérios para um país ser membro. Por fim, ele acredita que o maior desafio será a coordenação de acordos multilaterais.

Daniel Etsy apesar de enaltecer o trabalho do PNUMA como programa que foi além de suas capacidades reconhece que o mesmo não tem a atuação e o peso que deveria ter no cenário internacional. O autor apoia a criação de uma nova organização ambiental internacional, mas muito diferente dos moldes tradicionais e propõe um modelo bem específico, onde essa nova agência terá como função central fornecer informações adequadas e de forma rápida para embasar decisões políticas que serão tomadas em um fórum criado por ela mesma. Este órgão, igualmente, teria flexibilidade e agilidade que o tornam capaz de se adequar com facilidade às decisões tomadas por seus membros (ETSY; IVANOVA, 2009).

Existem autores que defendem que a nova organização deva ter um olhar mais econômico, utilizando como modelo a Organização Mundial do Comércio (OMC). O mais expressivo deles é Carlisle Runge, que defende a criação de uma Organização Mundial do Meio Ambiente para tirar da OMC responsabilidades ambientais cujo preparo para a execução, ela não tem (RUNGE, 2001). Ele reconhece um relacionamento próximo e inseparável entre questões ambientais e comerciais e acredita que a OMC não é o melhor fórum de discussões ambientais por falta de estrutura própria e capacidade de tratar o assunto. Essa nova organização deve ser redesenhada para suprir essa falha de comunicação e de coordenação que existe entre a área econômica e ambiental.

Speth e Haas (2006) acrescentam a esse debate reformista a alegação de que as instituições como conhecemos atualmente não foram desenhadas para tratar de problemas contemporâneos que são complexos e diversos. As questões ambientais necessitam de organizações capazes de oferecer uma visão holística do problema e trabalhar de forma integrada com outras áreas. Ele acredita que a reforma do programa seria benéfica se ela se concentrasse em fazer com que o PNUMA fosse um contraponto a OMC para evitar que o debate econômico prevalecesse sobre o ambiental em acordos comerciais.

3.4. ALGUMAS MUDANÇAS E RESSALVAS

Ainda que tenha uma atuação deficitária em seu papel articulador e um impacto político limitado, o PNUMA soma grandes conquistas na direção da preservação ambiental.

Na academia, autores como Adil Najam, defendem a organização como parcialmente eficaz e até enaltece suas conquistas levando em consideração suas condições precárias de operação (NAJAM, 2003). Este autor faz parte da corrente acadêmica que acredita que não há necessidade de criação de uma nova organização e sim uma reformulação e desenvolvimento das estruturas já existentes, uma vez que não são totalmente ineficientes. Para ele, a reforma da organização não deve ser o ponto central de discussão da fragmentação da governança ambiental internacional. Isso levaria apenas ao desvio de foco do real problema: falta de vontade política dos países em cooperar no tema.

Igualmente, Tarasofsky (2002) reconhece o PNUMA como um programa de relativo sucesso, sendo responsável pela criação de diversos acordos ambientais internacionais, pela disseminação da relevância do tema ambiental e por ter fornecido uma base científica sólida para muitos acordos. Contudo, o mesmo também argumenta que existem falhas inegáveis, cuja correção depende da adaptação e melhoria da estrutura atual e não da criação de uma nova organização. Dentre as reformas propostas por ele está a reforma do escopo e mandato do Fórum Ambiental Ministerial Global, o papel do PNUMA como coordenador dos acordos multilaterais para o meio ambiente, a criação de um orçamento fixo e a melhoria na forma como o Programa interage com outras instancias da ONU.

John McCormick (1989) também ressalta que, dentre muitas falhas, o PNUMA fez grandes contribuições para o desenvolvimento do direito internacional já em sua

primeira década de existência. Primeiro, ele foi responsável por uma grande e inédita articulação ao juntar 120 países e 14 agências da ONU para discutir as questões sobre poluição dos mares regionais.

Além disto, não se pode negar o papel central que o PNUMA teve nas negociações para a preservação da camada de Ozônio. Talvez, até o momento esta seja uma das maiores conquistas do Programa como articulador de tratados internacionais. Estes esforços resultaram no Protocolo de Montreal, que regula o uso do gás CFC pela indústria.

PNUMA também é reconhecido por sua excelente atuação para a preservação da Biodiversidade, sendo, inclusive, o secretariado executivo da Convenção sobre o Comércio Internacionais de Espécies Ameaçadas da Fauna e Flora Silvestre (CITES).

Por fim, se faz evidente a respeitabilidade e o reconhecimento do apoio técnico fornecido pelo Programa e por um de seus braços, o IPCC, nas discussões sobre mudanças climáticas.

Ainda assim, em 2012, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (também conhecida como Rio+20), o documento intitulado “O futuro que queremos” traz sugestões de reformas estruturais com o objetivo de fortalecer o papel articulador do PNUMA. O documento reconhece a necessidade de um fortalecimento da governança ambiental global e os países signatários se comprometem a reforçar o papel do PNUMA como a autoridade global promotora da agenda ambiental que trabalha para a implementação da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável dentro das Nações Unidas.¹⁰

A Assembleia Geral, em sua resolução 67/213, então decidiu por:

- a) estabelecer a participação universal dos representantes dos países no Conselho Governante (até então eram apenas 58);
- b) assegurar um aumento de recursos financeiros para o PNUMA, pedindo um aumento de repasse do orçamento da ONU no biênio 2014-2015;
- c) reforçar a habilidade e o papel do PNUMA como coordenador da agenda ambiental;
- d) reforçar o papel do Diretor Executivo, em fornecer apoio para a participação dos representantes dos países em desenvolvimento no Conselho Governante.

¹⁰ http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf

Se estas mudanças de fato produziram uma mudança positiva no sentido de reforçar o papel, eficiência e o reconhecimento do PNUMA como articulador internacional para o meio ambiente, ainda é cedo para saber. Este é um objeto que merece continuar sendo estudado para conclusões mais assertivas.

Por fim, este trabalho reconhece que o Programa teve seus triunfos como provedor de conhecimento técnico aos países em desenvolvimento e a fóruns de tomada de decisão, mas que também enfrenta problemas de reconhecimento externo, legitimidade e perda de influência política.

Esta pesquisa insere-se no debate sobre a ineficiência e tendência de reforma do PNUMA, mas sendo motivada pela ausência, nas contribuições feitas até então, de um fator importante na análise da perda de poder de agenda do Programa: o líder burocrático. Esta pesquisa pretende contribuir para as discussões sobre governança global ambiental e para as propostas de reforma do PNUMA ao colocar que o líder burocrático pode representar um fator relevante no retardo da perda de poder de agenda ou ainda na garantia de seu reforço. Este estudo pretende inserir o líder burocrático como fator relevante a ser considerado pela academia em suas análises sobre o PNUMA e em suas propostas de reforma estrutural e de empoderamento.

As críticas e os estudos feitos até o momento entendem a complexidade do ambiente que cerca a organização, mas não analisam como se dá a interação deste com a burocracia, e de que forma o líder burocrático pode mudar o poder de agenda, acelerando ou retardando sua perda.

Com o objetivo de refletir sobre estas questões, no capítulo seguinte, buscar-se-á entender como características do líder executivo, em três momentos-chave na história do PNUMA, puderam colaborar, ou não para que o Programa chegasse às condições de excelência técnica e perda de influência política.

Os momentos escolhidos para serem analisados foram: A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo) realizada em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) de 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) de 2012.

4 A LIDERANÇA EXECUTIVA E OS MARCOS HISTÓRICOS DO PNUMA

Conforme visto nos capítulos anteriores, a liderança executiva de uma organização internacional tem papel fundamental no cumprimento da missão da organização em momentos de conjuntura externa desafiadora. O PNUMA tem sido criticado e pedidos de reforma surgiram para que ele possa de fato exercer sua função política de coordenação da agenda ambiental internacional.

No capítulo anterior, foram relatados alguns dos desafios que se apresentam ao Programa e o debate com o qual este trabalho pretende contribuir trazendo a liderança burocrática como um fator relevante.

Neste capítulo serão analisadas a forma de liderança e as características de três Diretores Executivos do Programa, durante três grandes marcos históricos da organização, para entender como o líder pode ter impactado no poder de agenda da organização, acelerando sua perda ou retardando-a.

O primeiro líder será Maurice Strong, também primeiro Diretor Executivo do PNUMA e um dos grandes arquitetos da organização. Strong ocupou a posição de Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo) em 1972, que teve como um dos resultados a criação do PNUMA.

O segundo líder será Mostafa Tolba, sucessor de Maurice Strong, que ocupou o cargo de Diretor Executivo por 17 anos e teve grande impacto na formulação de importantes tratados ambientais, além de estar à frente do PNUMA na época da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92).

Por fim, Achim Steiner será o terceiro líder a ser contemplado nesta dissertação. Diretor Executivo do PNUMA por dez anos, Steiner liderou o programa durante o período de propostas de reforma organizacional e também durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), em 2012.

Estes marcos históricos representam momentos em que a função política do programa foi discutida, reforçada ou ainda questionada. Foram momentos em que a conjuntura política e os demais atores que cercavam a organização exerciam pressões para que esta agisse de uma certa forma, assumisse um determinado mandato e incorporasse uma forma institucional que melhor atendesse aos diversos interesses em jogo. Estudar as características da

liderança e seu desempenho na interface com tais condições ambientais, nos permite entender com maior clareza a relação entre o papel do líder e seu impacto no cumprimento da função política do PNUMA.

É importante ressaltar que neste trabalho também será considerada a conjuntura e o desempenho da liderança em períodos prévios à conferência, uma vez que se entende que o resultado da cúpula é construído não só no momento da realização do encontro. Da mesma maneira, o trabalho do Diretor Executivo não se restringe ao momento exato da realização da conferência, mas é um trabalho contínuo de articulação e engajamento interno e externo. Também é importante frisar que o desempenho da liderança em negociações internacionais e outras atividades é fator importante, mas não é suficiente para o fortalecimento político de uma organização. Sem a atuação dos países, sua vontade política e implementação das decisões, o trabalho da liderança tem pouco resultado. Contudo, por uma questão de metodologia e foco, nesta pesquisa será abordado apenas o fenômeno do líder burocrático na discussão do empoderamento organizacional.

A escolha das Conferências como marcos teóricos auxilia metodologicamente na análise deste trabalho, pois durante o período preparatório e de sua realização, as interações da burocracia com o meio externo são intensificadas e os resultados produzidos podem ter um impacto direto na missão, estrutura e futuro da organização. Como colocado por Young (1991), estas conferências são momentos de barganha internacional, onde se torna mais fácil a análise do exercício e impacto da liderança.

Como previamente relatado, nesta dissertação, a possível relação do líder executivo com o fortalecimento ou enfraquecimento da função política da organização, será abordado através da análise do exercício da liderança, utilizando-se da tipologia criada por Oran Young, além de características pessoais e de formação, conforme as contribuições da teoria da liderança transformacional e os trabalhos de Schechter. Além disto, a personalidade dos líderes será abordada através das contribuições da teoria de liderança transformacional.

As condições conjunturais serão descritas para que possam ser identificados os desafios externos enfrentados por estas lideranças na forma de pressões culturais e legais contra o fortalecimento do poder de agenda do PNUMA.

4.1 A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO E MAURICE STRONG

A Conferência de Estocolmo, em 1972 foi responsável pela criação do PNUMA e o papel de liderança de Maurice Strong foi central para que isto ocorresse. Diversos fatores conjunturais eram contra esta grande realização, mas a presença de um líder habilidoso se mostrou fator relevante para o alcance dos resultados.

i. Condições conjunturais prévias à Conferência

A segunda metade do século XX foi palco de uma mudança de paradigma na consciência ambiental. Como colocado anteriormente, após 1970, viu-se um aumento significativo de acordos multilaterais ambientais. Também se observou o aumento de movimentos sociais com a criação de importantes Organizações Não Governamentais Ambientais.

Segundo McCormick (1989), o movimento ambientalista, antes das décadas de 1950 e 1960, entendia que os problemas ambientais estavam separados da ação humana. O homem não era visto como parte integrante da natureza.

Após a década de 1960, o movimento ambientalista assumiu um caráter político e de abrangência social, não se restringindo apenas a levantes de alguns grupos no ocidente. Outrossim, estes passaram a acreditar que as catástrofes ambientais poderiam ser evitadas apenas com uma drástica mudança institucional nas sociedades industriais. O movimento ambientalista se fortaleceu no movimento da contracultura que questionava alguns princípios do mundo ocidental industrializado. A aderência de movimentos sociais às causas ecológicas, fez com que a preservação ambiental se tornasse uma causa das massas e só a preservação da natureza poderia ser a resposta contra o mundo materialista (McCORMICK, 1989, p. 51).

A academia contribuiu para o debate com o lançamento de três importantes livros: *The Quiet Crisis* por Stewart Udall (1963), *The Population Bomb* por Paul E. Ehrlich (1968) e *The Silent Spring* de Rachel Carlson (1969). Estas publicações reforçam a ideia de que o homem e a natureza estão ligados e que as ações daquele tem impactos sérios no equilíbrio ecológico do planeta.

Outros fatores que contribuíram para acalorar a discussão foram diversos desastres ambientais que estavam acontecendo e assolavam países desenvolvidos (McCORMICK, 1989, p.53). Foram várias ocorrências como as chuvas ácidas e forte neblina causadas por poluição atmosférica nos Estados Unidos, o desastre com o navio japonês Lucky Dragon em 1954 e os casos de derramamento de óleo e produtos químicos nas águas dos oceanos e rios. Obviamente que desastres ambientais como estes já aconteciam há muito tempo, mas nesta época ganharam a proporção, percepção e importância necessária. Estes fenômenos motivaram a criação de muitas organizações não governamentais conservacionistas nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Em 1951 foi criada a The Nature Conservancy, hoje com mais de 1 milhão de membros em todo mundo e com a maior arrecadação dentre as Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientais do planeta.¹¹ Na década de 1960 surgiram pelo mundo outras importantes organizações como World Wildlife Fund (WWF - 1961), Environment Defense Fund (1967) e Friends of The Earth (1969).

É pertinente notar que este movimento social em prol da conservação ambiental é um movimento originário de países desenvolvidos. Logo, pôde-se observar uma movimentação, também, dos governos destes países em um esforço de construir tratados e acordos para responder às pressões populares.

O avanço do movimento ambientalista, as pressões populares e uma nova consciência ambiental representaram pressões ambientais culturais (normativas) positivas para a criação do PNUMA.

No plano internacional, os governos começaram a sentir a necessidade de cooperar para juntos responderem aos desafios do desenvolvimento econômico necessário para superar os prejuízos de uma guerra mundial, com a preservação do meio ambiente.

A ONU começou a ser, então, pensada como fórum ideal para discussões internacionais sobre questões ambientais. A primeira conferência para o meio ambiente que ela liderou foi a “United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources”, em 1949. A intenção era dividir experiências e conhecimento sobre o tema da conservação ambiental (McCORMICK, 1989).

¹¹ Informações disponíveis em: www.nature.org. Acesso em 9.ago.2016

No relatório de 40 anos do PNUMA, Stanley Johnson afirma que no período que antecedeu a realização de Estocolmo, os países não tinham um real conhecimento sobre a situação ambiental do planeta e estavam sentindo a necessidade de uma ação coordenada para conseguir atender às pressões de seus cidadãos e eleitores (UNEP,2012, p. 5).

Além disto, o pós-guerra trazia novos desafios, uma complexidade e diversidade de atores que as instituições existentes até então, inclusive a própria ONU, não tinham condições de encaminhar de forma adequada. Portanto, seria necessária uma reformulação das instituições para que o tema ambiental e sua interdisciplinaridade pudessem ser endereçados.

Como mencionado por Johnson, a Suécia, país desenvolvido e conhecido por sua vanguarda em temas socioambientais estava enfrentando prejuízos econômicos e produtivos por causa da poluição e tinha grande interesse em liderar a discussão ambiental internacionalmente, para que também pudesse enfrentar seus desafios nacionais (UNEP, 2012, p. 12). Em julho de 1968, o embaixador Sverker Åström levou uma proposta para a ECOSOC para a realização de uma conferência dentro do Sistema das Nações Unidas, em Estocolmo, com o objetivo de discutir os temas ambientais que preocupavam os governos. Segundo a proposta do embaixador, esta conferência forneceria uma estrutura dentro da ONU que auxiliaria os países a avaliar os problemas ambientais em curso, além de chamar a atenção dos governos e do público para a conservação da natureza (HOLDGATE, 2013). A proposta foi aceita.

Na resolução 2581, a Assembleia Geral decidiu pelos temas que deveriam ser tratados na conferência, para que ela servisse como um meio prático de encorajar e guiar os países e organizações internacionais na proteção do ambiente humano e ao mesmo tempo remediasse prejuízos já causados. As discussões não deveriam ser técnicas, mas servir como uma primeira abordagem, com debates e avaliações. O Secretário Geral da ONU, U Thant, deveria ser o responsável por organizar o encontro que aconteceria em junho de 1972. Um Comitê Preparatório foi instituído com representantes nomeados por 27 países. Este comitê se encontrou por 4 vezes e determinou os tópicos que seriam tratados na Conferência. Estes, basicamente, refletiam as preocupações sociais e políticas acerca de problemas ambientais primários como a poluição da água, ar, degradação do solo causada por atividades industriais e os impactos ambientais causados pela pobreza e pelo subdesenvolvimento.

No começo de 1970, Maurice Strong foi nomeado como Secretário Geral da Conferência. Na época, com 41 anos, ele era o responsável pela Agência Canadense de Ajuda Internacional (HOLDGATE, 2013). Como veremos a seguir, esta escolha foi estratégica e essencial para o sucesso da Conferência.

O trabalho de Strong não foi nada fácil e o ambiente entre os governos nos momentos que antecederam a Conferência de Estocolmo era de desconfiança e descrédito, exigindo uma extrema habilidade de Strong para convencer os países em desenvolvimento a comparecerem. Fazer com que estes países participassem com um espírito construtivo era desafiador, pois, por muitos, esta conferência era vista de forma hostil.

Os países em desenvolvimento estavam receosos que o meio ambiente estivesse sendo usado como um pretexto pelos países ricos para atrasar o progresso dos países pobres, já que todo o movimento ambiental, social e governamental, começou nos países desenvolvidos e esta agenda dentro da ONU estava por eles sendo puxada. Os países em desenvolvimento também enfrentavam consequências de desastres ambientais, mas esta não era uma pauta prioritária para eles, como era o combate à miséria e a promoção do desenvolvimento econômico (UNEP, 2012).

A resistência dos países em desenvolvimento em discutir questões ambientais era interpretada pelos países desenvolvidos como uma falta de comprometimento, uma vez que eles eram os mais vulneráveis aos desastres climáticos e ambientais. Uma vez que ainda se encontravam em estágio de crescimento, tinham a obrigação de trilhar um caminho rumo ao desenvolvimento sustentável. Alegavam também que sua intensa atividade econômica, basicamente rural, e a extrema pobreza poderiam causar danos à natureza no presente e no futuro. Segundo Maurice Strong: “There was a growing movement to boycott the conference” (STRONG, 2000, p. 1995).

Os países em desenvolvimento começaram a levar para os encontros do Comitê Preparatório questões que extrapolavam a esfera ambiental e estavam relacionados à transferência de tecnologia, comércio internacional e ajuda financeira (THOMMESSEN; STOKKE, 2009, p. 19).

A possibilidade de boicote e essa pressão política exercida pelos países em desenvolvimento iam contra a institucionalização do debate ambiental, forçando as discussões a se manterem fragmentadas, caracterizando uma pressão normativa contra a criação de

uma organização como o PNUMA, assim como também fizeram os países desenvolvidos.

Países industrializados, apesar de líderes na pauta e tendo que enfrentar pressões sociais de suas populações, fizeram reuniões e articulações secretas para impedir que qualquer arranjo formal institucional, como uma organização, pudesse sair como resultado de Estocolmo. Documentos secretos da diplomacia britânica, mostram que durante as reuniões do Comitê Preparatório, um grupo secreto denominado Grupo de Bruxelas, se reunia e agia para tentar impedir o estabelecimento do PNUMA e que suas funções em prol da conservação ambiental impactassem no desenvolvimento econômico. Este grupo era composto por: Estados Unidos, Reino Unido, França, Bélgica, Itália, França e Alemanha (THOMMESSEN; STOKKE, 2009, p. 20). Eles acreditavam que uma grande organização para o meio ambiente pudesse interferir no fluxo de comércio, tendo reais impactos em suas economias. Também não os agradava a ideia de que uma organização decidisse por si só como empregar o seu significativo orçamento de 100 milhões de dólares (UNEP, 2012, p. 19). De acordo com os documentos, Strong já estaria suspeitando das atividades contrárias à criação do PNUMA (HAMER, 2002). O relato da posição britânica em uma reunião em 1971 demonstra que os países desenvolvidos queriam evitar até a criação de um mecanismo de coordenação (UNEP, 2012, p. 20).

A existência e atuação do Grupo de Bruxelas e o oposicionismo dos países em desenvolvimento antes e durante a Conferência revelam e reforçam a importância da liderança de Maurice Strong, na criação e desenho do mandato do PNUMA.

Ainda que a Suécia seja a grande idealizadora da Conferência de Estocolmo, a proposta do embaixador sueco Sverker coloca a não necessidade de criação de uma nova organização. O governo apenas propôs um centro de informações sobre poluição, seu principal problema ambiental na época. Os países europeus, no geral, não estavam entusiasmados pela criação deste órgão (UNEP, 2012, p. 20).

Os principais desafios enfrentados por Maurice Strong como líder foram durante as quatro sessões do Comitê Preparatório, que também ficou encarregado de tratar da criação, ou não, de um novo arranjo institucional. Maurice Strong começou a advogar fortemente para que os membros do Comitê de fato sugerissem um aparato institucional que desse sequência à implementação dos resultados da conferência, pois isto seria determinante para o avanço da agenda ambiental global.

Os interesses contrários à criação de uma nova organização não advinham apenas de alguns delegados, como também de dentro da ONU. Como documento preparatório para a terceira sessão, o Comitê tinha um relatório escrito pelo Secretário-Geral da ONU, U Thant, alegando que qualquer esforço institucional para a implementação da agenda ambiental, deveria ser feito dentro das estruturas organizacionais já existentes. Para o Secretário Geral, seria mais adequado se pensar em organizações separadas com conselhos conectados do que a criação de uma nova agência para tratar do tema: “[...] all functions that can best be performed by existing organizations both international and national, most capable of caring them out effectively. No unnecessary new machinery should be created” (U THANT 1971, apud McCORMICK, 1989, p. 93).

Logo, durante a terceira sessão preparatória, muitos países se mostraram simpáticos a esta ideia de não se criar uma estrutura nova, enquanto outros pediram mais tempo para refletir sobre o tema (A.CONF. 48/PC/13). Contudo, todos concordaram que alguma estrutura organizacional se fazia necessária para atender aos novos desafios, mas não havia consenso se esta seria uma estrutura nova ou já existente. Maurice Strong defendeu durante os trabalhos do Comitê o apoio que seria necessário por parte de uma organização intergovernamental para se alcançar as metas resultantes da Conferência.

On the subject of organizational means, the Secretary-General of the Conference reiterated the views expressed in the above-mentioned Conference document (A/CONF.48/11) on the need for an intergovernmental body, a supporting secretariat unit and arrangements for access to scientific and technical expertise (A.CONF.118/PC/17, parag.50).

Assim como Strong, muitos sabiam das dificuldades que o sistema da ONU e suas agências estavam enfrentando para lidar com temas complexos e interdisciplinares como o meio ambiente. A eficácia da estrutura já existente das Nações Unidas estava sendo duramente e constantemente questionada e criticada (RYDIN, 2010, p.80). Muitas das questões que o Comitê preparatório identificou como essenciais para serem tratadas a nível de governança global, como treinamento, avaliação das condições ambientais, interpretação de tratados e intermediação de disputas, já eram realizadas pelas demais agências da ONU, porém, também se sabia que isto era feito de maneira isolada e não coordenada, resultando em pouca efetividade e multiplicação de esforços não alinhados (RYDIN, 2010, p. 80).

Durante a quarta sessão do Comitê Preparatório, a delegação americana distribuiu uma proposta de arranjo institucional para ser avaliada pelos demais membros do Comitê. Esta proposta sugeriria a criação de um órgão que foi chamado de Administrador e seria responsável por monitorar e auxiliar a implementação dos programas ambientais dentro das Nações Unidas (A.CONF.118/PC/17). Contudo, esta não teria um status de agência ou contaria com um mandato extensivo. Ela teria apenas o papel de coordenador, e auxiliaria na administração do fundo ambiental a ser criado para dar andamento à agenda pós conferência.

Por fim, no final da sessão, o Comitê entendeu que algum arranjo institucional seria necessário. Esta estrutura deveria estar dentro das Nações Unidas e deveria ser flexível, adaptável, usar ao máximo os recursos já existentes dentro e fora da ONU, deveria dar atenção às atividades de coordenação e racionalização das ações para meio ambiente, além de permitir que os governos revisitassem os temas prioritários periodicamente. Contudo, a criação de uma nova organização foi colocada como não necessária: “It was generally agreed that the above need did not require the establishment of a new specialized agency” (A.CONF.118/PC/17, parag.60).

As agências da ONU também tentaram se defender quanto à criação do PNUMA. Elas formaram um comitê que preparou um estudo que foi entregue para os representantes dos países, alegando que elas possuíam total condição de tocar a agenda ambiental de forma eficiente e sistemática. Além de impedir a criação de uma nova agência, este relatório rebatia as críticas feitas ao sistema ONU. Neste relatório, as demais organizações alegavam que o sistema compartimentado da ONU seria a melhor forma de lidar com questões complexas como as ambientais. Neste sentido, as agências reforçavam o argumento do complexo de regimes, pois o sistema ONU fragmentado como se encontrava, sem uma nova organização centralizadora e coordenadora da questão ambiental, permitia maior flexibilidade aos Estados (McCORMICK, 1989, p.108).

De acordo com o relato do embaixador John McDonald, a proposta de se criar uma nova organização e um fundo que pudesse apoiar os novos arranjos institucionais e dar seguimento ao que seria acordado na Conferência, foi dos Estados Unidos¹². A delegação americana liderou um grupo de trabalho de 50 nações para discutir e sugerir os arranjos

¹² Declarações feitas no evento: *Global Environmental Governance Forum: Reflecting on the Past, Moving into the Future*. Organizado pelo Global Environmental Governance Project em junho de 2009. Disponível em: <http://environmentalgovernance.org/video/2009/09/interview-with-john-mcdonald/>. Acesso em 10/10/2016

institucionais necessários (McDONALD, apud UNEP, 2012, p. 21). Contudo, não se fez nenhuma proposta detalhada de formato desta nova organização.

O ambiente competitivo e desfavorável à criação do PNUMA marcou o período preparatório a Conferência de Estocolmo, e reforçou a habilidade de Maurice Strong em dialogar e engajar os países em sua pretensão de criação de uma organização, em apoio a proposta americana. Os fatos acima demonstram que a criação de uma nova organização não era apoiada por muitos Estados nem pelas demais agências da ONU.

ii. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano

A oposição entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos, as incertezas e posições desfavoráveis à criação de uma nova organização marcaram o início da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 05 de junho de 1972, em Estocolmo.

A grande expectativa estava em torno da participação dos países em desenvolvimento, o chamado G77. O resultado do trabalho articulador e hábil de Maurice Strong, logo mostrou resultados e a conferência contou com a presença de 113 nações. A União Soviética se recusou a participar do encontro, pois foi permitida a participação da Alemanha Oriental, mas foi negado seu direito a voto. Maurice Strong tentou garantir a presença dos soviéticos, mas sem sucesso: “I did my best to engineer a compromise, even meeting with East German foreign minister in Cuba, but no avail. As a result, the USSR and most of its allies withdrew from participation in the conference” (STRONG, 2000, p. 1970).

Para garantir o apoio da União Soviética no processo preparatório, Maurice Strong negociou a participação de um dos maiores cientistas russos Vladir Kunin. Além disto Strong se encontrava quase que diariamente com o embaixador soviético em Estocolmo, para atualizá-lo das negociações (STRONG 2000, p. 1970).

Portanto, garantir a participação de tantos países na Conferência, já foi considerado um grande avanço e sucesso da liderança de Maurice Strong. Como afirmou Paul Ehrlich, escritor e professor de Standford, em 1972 durante a Conferência:

I think under the circumstances, four years after politicians and particularly people in general realized we are in a middle of an environmental crisis, Maurice Strong has done an absolute miracle of even getting people to come here and putting together this sort of conference.¹³

A cúpula garantiu a participação da sociedade civil através de um fórum criado para sediar debates entre os representantes de diversas organizações. Foi a primeira vez que a sociedade pôde participar de forma organizada em uma conferência internacional, participação que se tornou uma marca das conferências da ONU desde então (GRIEGER, 2012).

Durante as duas semanas de conferência, os delegados discutiram questões que estavam divididas em seis áreas, conforme escolhido pelo comitê preparatório (A.CONF.118/PC/17): assentamentos humanos, gerenciamento de recursos naturais, identificação e controle de poluentes internacionais, desenvolvimento e meio ambiente, educação e informação e necessidades organizacionais futuras.

A solução dos problemas ambientais e a preservação dos recursos naturais envolveriam obrigatoriamente mudanças de paradigma de produção e aporte de recursos financeiros. Os discursos de delegados de países em desenvolvimento, como Singapura e países americanos, demonstraram que estes pleiteavam a ajuda financeira dos países desenvolvidos para implementar programas de adaptação com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável.¹⁴

Na segunda semana de conferência, as negociações começaram a se complicar e diminuir o entusiasmo dos delegados. Maurice Strong convidou alguns cientistas e personalidades renomadas para participar e fazer com que os delegados entendessem a urgência e seriedade do assunto, assim como a importância em se chegar a documentos que fossem base de uma mudança de paradigma, a única solução que ele acreditava que poderia salvar o planeta de um colapso ambiental (STRONG, 2000, p. 2139). Os acordos foram atingidos na madrugada do último dia de negociação e após o presidente da conferência não

¹³ Discurso de Paul R. Ehrlich, autor do livro *The Population Bomb*, biólogo e professor de Stanford durante um evento no Fórum Ambiental em 1972, em Estocolmo. Declarações disponíveis no documentário do PNUMA “United Nations Conference on the Human Environment”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mJUK70tfELA>. Acesso em 30/11/2016

¹⁴ Trecho dos discursos dos delegados no documentário “United Nations Conference on the Human Environment” realizado pelo PNUMA. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6DKzVKnOEq4&spfreload=10>. Acesso em 30/11/2016

ouvir nenhuma objeção ao proposto e depois de Maurice Strong convencer a delegação chinesa a não se retirar do recinto na hora do voto por não ter permissão de seu governante para votar (STRONG, 2000, p. 2172), os delegados aprovaram três documentos : Plano de Ação, Declaração de Estocolmo e Lista de Princípios.¹⁵ Estes documentos deveriam guiar os países rumo ao desenvolvimento sustentável. São documentos que inspiram os países a considerarem a conservação ambiental em seus planos políticos e econômicos.

Segundo McCormick (1989, p. 104), a Conferência de Estocolmo reafirmou a importância do meio ambiente, proporcionou o acordo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre questões ambientais, solidificou a participação das Organizações Não Governamentais em discussões e conferências internacionais e criou o PNUMA.

A criação do PNUMA era necessária, segundo Barbara Ward, para que as intenções e princípios acordados nos documentos resultantes da Conferência pudessem virar práticas (WARD, 1981 *apud* McCORMICK, 1989, p. 102). Conforme citado anteriormente, o Comitê Preparatório, em seu último relatório recomendou a criação de um aparato institucional para auxiliar na implementação dos resultados da Conferência, e nos últimos dias de negociação foi aceita a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, posteriormente detalhada e regulamentada pela resolução da Assembleia Geral da ONU 2997 de 15 de dezembro de 1972.

As discussões sobre a necessidade de um aparato organizacional para lidar com as novas perspectivas para a solução de problemas ambientais já haviam sido realizadas no Comitê Preparatório sob a liderança entusiasta de Maurice Strong. Assim, na Conferência, Strong ajudou na aprovação de um fundo de 100 milhões de dólares para contribuir com a implementação da agenda resultante do encontro. Junto com a criação do PNUMA, este fundo mostra a grande contribuição da liderança de Maurice Strong em não só realizar a cúpula em um ambiente político fragilizado, mas em criar uma estrutura organizacional com mandato e fundos para implementação de programas, superando os desafios e pressões impostas pela conjuntura que permeou a realização da Conferência de Estocolmo.

As discussões sobre questões institucionais em Estocolmo, tinham propostas e opiniões bem divergentes vindas dos delegados (UNEP 2012, p. 21). Contudo, a Resolução

¹⁵ Documentos disponíveis em :<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97>. Acesso em 15.jan.2017

para Arranjos Institucionais e Financeiros aprovada criou o PNUMA com quatro estruturas principais (Secretariado, Conselho Governante, Fundo Ambiental e Conselho Coordenador Ambiental).

Ainda que a estrutura geral do PNUMA tivesse sido desenhada durante o evento, não se havia decidido sobre sua liderança e sobre sua localização.

Após um trabalho de diplomacia e convencimento pela delegação queniana, como mencionado anteriormente, ficou-se decidido que a sede do Programa seria em Nairóbi.

Durante sua liderança para a Conferência de Estocolmo, Maurice Strong enfrentou um ambiente adverso marcado pela ameaça de boicote dos países em desenvolvimento, pela polarização das discussões políticas entre os países industrializados e em desenvolvimento, além de ações contrárias à criação do PNUMA de dentro e fora da ONU. Ainda assim, Maurice foi capaz de promover uma articulação de sucesso, sendo nomeado o primeiro Diretor Executivo do PNUMA.

Segundo Maurice Strong, o convite para que ele liderasse a nova organização veio através do ex-secretário geral Kurt Waldheim, mas ele apenas aceitou ao ser aprovado de forma unanime pela Assembleia Geral (STRONG, 2000, p. 2213). Nos dois anos subsequentes, Strong teve o desafio de formar um corpo burocrático e iniciar as primeiras diretrizes de trabalho da recém-criada organização. Trabalho que ele mesmo considerou desafiador, mas com resultados relevantes para conservação ambiental (STRONG, 2000, p. 2246).

A nomeação de Maurice Strong como o primeiro Diretor Executivo do PNUMA pode ser interpretada como um reflexo do reconhecimento por parte dos Estados de sua habilidade como líder e sua contribuição para os resultados da Conferência e do apoio que ele tinha de muitas delegações (STRONG, 2000, p. 2213). Segundo Engfeldt: “The Stockholm Conference was much more successful than had been expected. This was again attributable, to a very large extent, to personal leadership, through the Secretary General of the Conference, Maurice Strong of Canada” (ENGELFELDT, 2009, p.4).

Maurice Strong

Os resultados da Conferência de Estocolmo e a criação do PNUMA mostram que a metodologia empregada por Strong, focando no processo extenso e bem articulado de negociação, obteve sucesso. Maurice Strong entendeu a importância da participação dos países em desenvolvimento na conferência e com esforços paralelos de diálogo e engajamento conseguiu garantir que o tema fosse considerado relevante e que estes países comparecessem à Conferência. Como será relatado a seguir, com uma habilidade diplomática, carisma, expressão de visão e ideias criativas, Maurice Strong ajudou os países a endereçarem as principais questões ambientais da época e a criarem uma nova organização que pudesse auxiliar no processo de solução destas questões.

iii. Biografia

De acordo com sua biografia oficial ¹⁶, Maurice Strong nasceu em 1929, em Oak Lake, Manitoba, Canadá. Sua família sofreu com a Grande Depressão e isto fez com que desde cedo Maurice questionasse o sistema capitalista e as desigualdades sociais. Maurice não teve uma longa formação escolar e saiu da escola aos 14 anos, e logo começou a trabalhar em navios de passageiros e carga. Foi quando, ele ouviu o anúncio de Roosevelt e Churchill sobre a criação da Organização das Nações Unidas, decidindo que gostaria de trabalhar para esta organização, e este se tornou seu objetivo.

Através de um conhecido, Maurice Strong conseguiu seu primeiro emprego na ONU na portaria da sede da organização, em Nova York. Strong deixou a ONU e voltou ao Canadá com o objetivo de se preparar para poder retornar em uma posição mais prestigiada. No Canadá ele trilhou uma carreira de sucesso no setor de Petróleo e Gás, chegando à Vice-Presidente da Dome Petroleum. No final da década de 50, Strong comprou uma empresa pequena e falida de gás natural e a transformou em uma das empresas líderes do setor. Isto chamou a atenção dos grandes líderes corporativos e também governamentais do país.

Em sua carreira ele também teve a oportunidade de viajar para investigar novos investimentos em áreas de extração de petróleo e pode observar diversas culturas, povos e realidades sociais.

Ao trabalhar como voluntário para a Young Men's Christian Association (YMCA), ele

¹⁶ Biografia disponível no site: www.mauricestrong.net. Acesso: 3.ago.2016

pode presidir reuniões internacionais sobre desenvolvimento social e econômico e cooperação internacional. Strong fazia discursos sobre a política externa do Canadá e como ela deveria ajudar os países em desenvolvimento. Isto fez com que ele fosse convidado para liderar a Agência Canadense de Ajuda Externa (CIDA, em inglês). Este período em que esteve à frente da CIDA fez com que Strong conhecesse mais sobre a agenda desenvolvimentista, os problemas dos países menos desenvolvidos e permitiu que fizesse inúmeros e importantes contatos que o auxiliariam em seu trabalho diplomático posterior na ONU (como será relatado por ele mesmo mais adiante). Nesta época Strong percebeu os prejuízos ambientais e sociais causados pelos projetos de infraestrutura.

A indicação de Strong para ser Secretário Geral da Conferência de Estocolmo veio através da indicação de Sverker Åström, embaixador sueco que propôs a realização da conferência para o Secretário Geral da ONU, U Thant. Foram nos preparativos ao encontro e na conversa com alguns cientistas que Strong, de fato, se convenceu que o planeta estaria em perigo se o ser humano continuasse com o padrão de vida e de produção que tinha até então.

Após o sucesso da conferência, Strong assumiu como Diretor Executivo do PNUMA ficando por dois anos no cargo e voltando depois ao Canadá a convite do Primeiro Ministro canadense para assumir a liderança da PetroCanada.

Contudo, Strong nunca se distanciou do mundo diplomático e continuou se envolvendo em articulações para a conservação ambiental. Foi membro da Comissão de Brundtlandt, que gerou o famoso Relatório Brundtland, impulsionando a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), que como será relatado posteriormente, promoveu a assinatura de três importantes acordos internacionais.

Strong serviu outras funções dentro da ONU, fundou outras iniciativas e foi conselheiro de muitas organizações não governamentais, além de receber diversos prêmios e reconhecimentos por sua contribuição na agenda internacional de desenvolvimento e meio ambiente. São 53 medalhas *honoris causa* e mais de 20 prêmios.

Maurice Strong foi reconhecido por ter sido um homem de negócios de sucesso, além de um diplomata e líder habilidoso, central para o sucesso da Conferência de Estocolmo, como colocado por Achim Steiner:

“His courageous leadership allowed Stockholm Conference of 1972 to make history by launching a new era of international environmental diplomacy, which saw the birth of UNEP [...].”¹⁷

Maurice Strong faleceu em novembro de 2015.

iv. Tipo de liderança

Conforme relatado anteriormente, Maurice Strong despendeu grandes esforços nos momentos que antecederam a Conferência de Estocolmo e nos encontros dos Comitês Preparatórios. Ele era um líder que tinha e incentivava ideias inovadoras para superar desafios. Assim, sua estratégia de liderança era ancorada em dois elementos: processo preparatório à negociação e relacionamentos pessoais.

O processo preparatório foi motivo de estudo e relato por parte do diplomata sueco Lars Engfeldt, que produziu um relatório para o governo sueco na época da realização da Conferência, onde descreve os bastidores e as questões políticas que cercaram a realização da Conferência de Estocolmo. Segundo Engfeldt, Strong acreditava que o processo é a política pública (the process is the policy) (ENGEFELDT, 2009, cap.4.3).

Strong entendia que um processo de negociação de sucesso, dependia do engajamento de todas as partes, principalmente as contrárias, incentivando a contribuição de todos. Seu método consistia em construir o consenso de forma gradual, com o envolvimento de todas as partes interessadas desde o início, inclusive na construção da argumentação, diminuindo contradições e incertezas. Assim, quando se atinge o momento da tomada de decisão os países já estão cientes e confortáveis com a proposta, uma vez que foi por eles elaborada e o acordo se torna mais fácil de ser atingido (ENGEFELDT, 2009). Strong tinha um apreço por um processo bem construído. A abordagem segundo Lars, foi inovadora, ambiciosa e sólida (já que era baseada na construção de ferramentas intelectuais). Strong acreditava ser importante trazer o embasamento científico e intelectual. Esta ferramenta foi essencial para convencer os países em desenvolvimento a participar da Conferência de Estocolmo.

¹⁷ Trecho da fala de Achim Steiner em nota sobre a morte de Maurice Strong , 2015 . Disponível no site: <http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=26854&ArticleID=35597>. Acesso em 20.jan.2017

Strong era um líder inovador e admirado por elaborar soluções não comuns, mas efetivas aos problemas. Paul John Saul, foi um dos que publicamente falou sobre a mente inovadora de Maurice Strong: “The cliché today is to think outside of the box and I can actually sort of see Maurice’s mind working now, longing all the logics of arguments and coming behind them in a completely fresh approach”.¹⁸

A inovação de Maurice Strong era de fato um dos motivos pelos quais Kofi Anan, ex-Secretário Geral da ONU conferia a ele missões diplomáticas estratégicas, como uma missão humanitária na Coreia do Norte:

I have not come across anybody like Maurice. You can’t tell him this is impossible. He will say ‘let me think about it’ (...) I am not scared that he will think too much out of the box. We live in a very difficult world (...) and some of the issues that you deal with, you have to be creative, you have to think outside of the box.¹⁹

A capacidade de inovação de Strong auxiliou no convencimento dos países em desenvolvimento a comparecer à Conferência de Estocolmo em 1972. Sem este comparecimento, possivelmente a cúpula não teria sido tão bem-sucedida, criando o aparato institucional para o meio ambiente.

Quando sentiu que havia a possibilidade de um boicote à Conferência por parte dos países em desenvolvimento, Maurice Strong chamou os líderes destes países para uma reunião e propôs que na agenda da conferência fosse tratado o tema meio ambiente e desenvolvimento econômico, que era a maior preocupação do grupo, e mostrar a estes países que seu desenvolvimento seria ainda maior com a preservação ambiental. Segundo Maurice Strong:

The basic thesis, I said, is simple: environmental and economic priorities are intrinsically two sides of the same coin [...]. The key was to insist that the needs of developing countries would best be served by treating the environment as an integral dimension of development rather than an impediment. By integrating it in this way, richer countries could support a renewed committed to the development process itself [...]. The preparatory Committee went along with this approach. More important, I received the conditional but encouraging support of the developing countries (STRONG 2000, p. 2017).

¹⁸ Depoimento concedido ao documentário Life and Times: Maurice Strong . Disponível em : <https://www.youtube.com/watch?v=fhkxC1Q2FNU>

¹⁹ Depoimento concedido ao documentário Life and Times: Maurice Strong . Disponível em : <https://www.youtube.com/watch?v=fhkxC1Q2FNU>

Apesar de isto ter sido suficiente para ganhar a simpatia momentânea dos países em desenvolvimento e o suficiente para o Comitê Preparatório iniciar seu trabalho, Maurice Strong sentiu a necessidade de um apoio científico que pudesse comprovar sua tese de que meio ambiente e desenvolvimento poderiam ser tratados simultaneamente. Com a ajuda de Barbara Ward, ele juntou diversos cientistas que poderiam construir propostas sólidas para a Conferência (STRONG, 2000, p.2017). Ele envolveu cientistas, economistas e políticos de várias partes do mundo, fazendo consultas e muitas viagens para solidificar sua proposta de desenvolvimento sustentável o que garantiria a participação dos países em desenvolvimento e o sucesso da Conferência, com a criação de um aparato institucional. Além disto, ele promoveu um encontro em Founex, prévio à Conferência, com mais de 20 experts e tomadores de decisão para alinhar e embasar a proposta de agenda e recomendações. Cientistas dos países em desenvolvimento tiveram especial participação e isto auxiliou em seu apoio às discussões que seriam finalizadas em 1972.

Esta estratégia inovadora e participativa só foi possível, pois Strong tinha grande habilidade diplomática e apreço em fazer contatos pessoais. Ele sabia do valor destes contatos e como isto o ajudaria em sua função (STRONG 2000, p. 2050).

Segundo Lars Engefeldt:

He valued personal contact and had well-developed diplomatic and conflict resolution skills. [...]. A key ingredient was his ability to establish trustful personal relations with all key actors, both in capitals and in the UN. Although this required a gruelling travel schedule, he still managed to build up the Conference Secretariat in record time (ENGELFELDT, 2009 cap 4.3).

Este apreço por contatos pessoais fez com que ele garantisse a participação da Índia, a principal voz dos países em desenvolvimento, ao visitar pessoalmente sua líder, Indira Gahndi, garantindo seu apoio e um espaço de destaque para uma fala durante a Conferência (STRONG, 2000, p.2084).

Igualmente, o valor dado às relações pessoais e ao processo participativo permitiu que ele garantisse uma das grandes inovações nas conferências da ONU, que foi a participação das ONGs na cúpula, através de um fórum dedicado a elas. Strong tinha um entendimento positivo do envolvimento profundo do setor não governamental no processo preparatório às negociações governamentais. Ele entendia que a pressão social poderia impulsionar os países

a chegarem a um acordo. Esta prática passou a ser adotada desde então em muitos debates internacionais, tornando-os mais democráticos e inclusivos (McCORMICK, 1989, p. 101).

Por seu caráter inovador, e uma estratégia diplomática bem articulada, com alta capacidade de superar os desafios impostos pelo ambiente e pressões externas, causando um resultado positivo nas negociações e levando à criação do PNUMA com um mandato também de coordenação, entende-se que Maurice Strong possui características do tipo de liderança empreendedora colocada por Oran Young.

Ele pertencia a uma parte envolvida no processo de barganha, como Secretário da Conferência e através de sua habilidade de promover a inovação usando de suas próprias capacidades diplomáticas, foi capaz de garantir a realização da conferência, resultando na criação de novas instituições para o meio ambiente.

Strong valorizava o conhecimento científico e entendia que este era fundamental para garantir a participação dos países em desenvolvimento e o sucesso das negociações. Contudo, suas características pessoais e formação profissional não permitiam que ele tivesse conhecimento profundo sobre a questão ambiental. Como colocado por um dos entrevistados para esta dissertação, quando questionado sobre o tipo de liderança desempenhado por Strong: “Maurice Strong não era um líder intelectual e nunca pretendeu ser. Ele era um empreendedor, visionário e inovador. Ele gostava de criar as coisas, desenvolver novas ideias, novas abordagens e colocá-las na prática” O apoio que ele buscou de cientistas na formulação da agenda a ser colocada para aprovação do Comitê Preparatório e da Conferência mostra que ele, como um articulador, sabia consultar os especialistas e trazer para o processo aqueles que tinham as capacidades necessárias e adequadas (STRONG, 2000, p. 2039). Sua formação e experiência profissional, como será visto mais adiante, reforçam suas características como líder empreendedor e pouco sustentam sua caracterização como líder intelectual, conforme a tipificação de Oran Young.

v. Características pessoais e formação profissional

Maurice Strong era conhecido e reconhecido por sua liderança diplomática, por sua habilidade em lidar com as pessoas, por seu caráter simplista e seu entusiasmo, características também mencionadas pelos entrevistados nesta pesquisa.

Sua personalidade de pouco confronto junto com sua habilidade diplomática o auxiliavam não só a lidar com aqueles que se opunham às suas aspirações, como também a convencê-los a apoiá-lo. Segundo ele mesmo coloca, quando estava diante de críticos: “I therefore dipped into my evolving fund of experience in dealing with conflict and diplomatic process. I learned never to confront but to co-opt, never to bully but to equivocate, never to yield” (STRONG, 2000, p. 2039).

Assim, Maurice Strong não enfrentava seus opositores, mas os trazia para dentro do processo de forma que eles, ao se engajarem, acabariam por aceitar o resultado por se sentirem parte dele.

Strong tinha a habilidade e sagacidade de perceber os interesses das outras partes, principalmente daquelas que representavam maior desafio para o fechamento da negociação, fazendo com que os interesses destes estivessem garantidos nos resultados. Assim foi que auxiliou a garantir o sucesso da Conferência de Estocolmo segundo entrevista concedida para o documentário *Life and Times*:

I found out that people were turned on about the idea that earth was in danger and that our own life will depend on the earth and environment. So how to translate that into a kind of political energy that could move the governments to do the right things in Stockholm? To take the right decisions?

Além disto, ele era reconhecido por sua personalidade “energética” e grande “entusiasmo”, como colocado por alguns entrevistados.

Segundo o embaixador Sverker Åström:

He combined an extraordinary vitality with excellent organizational skills and political judgement. In fact, two different characterizations of him at the time captured the same essence of his unusual personality – “pragmatic idealist” and “active pragmatist (ENGEFELDT, CAP 4.3).

Ainda, o PNUMA, na nota sobre seu falecimento, coloca-o como “líder visionário e pioneiro do desenvolvimento sustentável”, além de classificar sua liderança como corajosa, permitindo o sucesso da Conferência de Estocolmo.²⁰

²⁰ Nota do PNUMA sobre o falecimento de Maurice Strong, publicada em 28 de Novembro de 2015. Disponível

Em seu twitter, Cristiana Figueres, ex Secretária Geral da UNFCCC, declarou: “We thank Maurice Strong for his visionary impetus to our understanding of sustainability”.

O ex-senador norte-americano, Al Gore, comentou: “The world is indebted to Maurice Strong for his visionary leadership toward solutions for the climate crisis.”²¹

Logo, Maurice Strong era tido como um líder visionário. Maurice Strong era entusiasta da causa ambiental, pois acreditava veemente que o planeta estava em perigo e poderia sofrer de grandes catástrofes naturais caso o homem continuasse a levar o padrão de consumo e produção da atualidade: “I know what it is that governs my life: an urgent, overwhelming anxiety for the future of our planet and our species and a desire to do whatever I can to improve its prospects and dreams of a better future”²².

Assim, acreditava que os Estados deveriam tomar consciência deste futuro preocupante e promover uma mudança de padrões em direção ao desenvolvimento sustentável. O crescimento econômico alinhado com a preservação ambiental poderia ajudar a garantir um futuro melhor. Esta era a visão que tinha e que habilidosamente tentava convencer os países e líderes a perseguir. Sua visão só seria alcançada através da construção de instituições internacionais que garantissem o comprometimento dos países com o desenvolvimento sustentável, através da cooperação.

Em entrevista ao jornal The Guardian, Strong afirma: “What I do believe is that we need a system of global governance through which nations can cooperate and deal with issues they cannot deal alone”.²³ Ainda que o fator carisma seja um fator difícil de se caracterizar, todos os entrevistados relataram Maurice Strong como sendo um líder com carisma, sendo colocado por um deles como “aquela pessoa que entra na sala de reunião e chama toda a atenção para si de forma natural”.

em: <http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=26854&ArticleID=35597>. Acesso em 10.jan.2017

²¹ Declaração de Al Gore sobre a morte de Maurice Strong publicada em 29 de novembro de 2015 em : <https://www.algore.com/news/statement-by-former-vice-president-al-gore-on-the-passing-of-maurice-strong>. Acesso em 10.jan.2017

²² e ²³ Declarações de Maurice Strong para a entrevista concedida ao The Guardian, disponíveis em: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2010/jun/22/maurice-strong-interview-global-government>. Acesso em 20.jan.2017

A presença de uma visão de futuro conseguindo comunicá-la ao público, a habilidade de construir e manter relacionamentos interpessoais, além da sagacidade em perceber as necessidades e interesses do público e incluí-la em sua visão, são características de Maurice Strong que correspondem às características de um líder político transformacional.

Ao analisar a história e a trajetória profissional de Maurice Strong, é possível entender como algumas características pessoais foram formadas e aperfeiçoadas com o tempo, a exemplo de suas habilidades diplomáticas. Conforme relatado por ele em sua biografia (STRONG, 2000, cap. 3), seu interesse por justiça social e desenvolvimento surgiu após ter sofrido restrições econômicas com sua família e ver seu pai conseguir emprego fixo apenas com o início da Segunda Guerra Mundial. Segundo ele, seu interesse e costume em se aproximar e observar a natureza teria vindo com o contato que teve com o povo Inuite, na época que trabalhava com a marinha mercantil canadense.

Maurice Strong não possuía formação acadêmica elevada, tendo apenas cursado até o ensino médio, mas sua trajetória pessoal e profissional facilitaram o desenvolvimento de sua visão. Ele não tinha uma trajetória científica e acadêmica. Sua trajetória profissional na maior parte foi de um executivo do setor privado. Como homem de negócios, Maurice provou ser inovador, audacioso e grande gerenciador, pegando uma empresa falida e transformando-a em uma das maiores empresas do ramo de petróleo e gás do Canadá. Assim, é possível afirmar que o empreendedorismo de sua liderança política provavelmente recebeu muitas contribuições de sua carreira profissional. O convite para assumir o posto de presidente da PetroCanadá em 1973 é uma evidência de que suas competências gerenciais, empreendedoras e políticas eram reconhecidas.

Como mencionado pela maioria dos entrevistados, esta formação profissional e executiva de Strong auxiliou-o não só no cumprimento de suas tarefas, mas também para uma maior aceitação de sua liderança por parte dos Estados. Como relatado anteriormente, os movimentos ambientalistas na década de 1950 e 1960 eram ainda iniciantes e estavam pressionando os governos por mudanças. Logo, um líder empreendedor, vindo do setor privado e público, com experiência em cooperação internacional seria mais bem aceito pelos Estados e com maior credibilidade do que um ativista ambiental. Esta hipótese foi confirmada pela maioria dos entrevistados que viram a trajetória empresarial e de servidor público de Strong como facilitadora em seu papel de articulador e diplomata, por gerar uma

recepção melhor por parte dos Estados.

Igualmente, como ele mesmo confirma, sua carreira na agência de ajuda externa canadense não só lhe apresentou a realidade do desenvolvimento social e econômico dos países em desenvolvimento, como também ajudou para que ele fosse conhecido por líderes dos demais países e reconhecido como um entusiasta da causa social e ambiental:

In my role at CIDA I'd already established a network of relationships with politicians and development experts in developing countries. This helped not only in denning our theme but persuading developing countries to participate (...). It also helped that I was already known as a person with a strong commitment to development and had at least a certain credibility with good access to developing countries' government (STRONG, 2000, p. 2039).

Portanto, sua trajetória profissional e características pessoais colaboraram para que ele exercesse sua liderança empreendedora com características transformacionais, contribuindo para a criação de novas instituições no regime ambiental. Entende-se como relevante o impacto de sua liderança para a criação do PNUMA para dar sequência aos princípios e ações acordadas em Estocolmo.

No caso de Maurice Strong e da Conferência de Estocolmo, pode-se perceber que uma liderança predominantemente empreendedora, com a presença de visão, inovação, habilidades diplomáticas e trajetória profissional no setor privado auxiliou-o na realização da Conferência de Estocolmo, que resultou na criação do PNUMA, mesmo diante de um ambiente desafiador.

Maurice Strong foi sucedido por Mostafa Tolba, que na conferência que comemorava os 20 anos de Estocolmo e de existência do PNUMA, enfrentou questões igualmente desafiadoras para a manutenção do poder de agenda da organização como criada por Strong. Tolba e a Conferência Rio 92 são os próximos objetos de estudo desta dissertação.

4.2 RIO 92 E MOSTAFA TOLBA

Com a saída de Maurice Strong do PNUMA, Mostafa Tolba, o Diretor Executivo adjunto, assume a posição de Diretor Executivo. Cientista conhecido e político habilidoso, Mostafa Tolba liderou o PNUMA em uma época de fortalecimento de seu papel técnico, o que não necessariamente levou a um fortalecimento de seu poder de agenda, como observa-se através de alguns resultados da Rio 92, uma das mais importantes e famosas conferências da

ONU sobre desenvolvimento sustentável.

i. Condições conjunturais prévias à Conferência

Em 1975, Maurice Strong deixou a liderança do PNUMA, que foi assumida por seu Diretor Executivo Adjunto, Mostafa Tolba. Ele liderou a delegação do Egito durante a Conferência de Estocolmo e segundo Maurice Strong (STRONG, 2000, p. 2152), demonstrou ser um líder hábil, diplomático e pragmático. Tolba ficou 17 anos neste posto e sob sua liderança, o PNUMA se solidificou como um órgão facilitador de tratados internacionais importantes e capaz de fornecer suporte técnico aos governos tanto na tomada de decisão, quanto na de implementação de políticas públicas ambientais.

A primeira grande conquista do recém-criado PNUMA foi articular e ajudar a construir o regime para a proteção dos mares. Ainda na gestão de Maurice Strong, em 1974 o PNUMA teve papel central de catalizador na construção do Plano de Ação do Mediterrâneo. Esta posição de liderança continuou com a liderança inspiradora de Mostafa Tolba, que foi um dos grandes mentores do Programa de Mares Regionais. (UNEP, 2012, p. 61). Contudo, os grandes destaques do mandato de Tolba, à frente do PNUMA, foram o Protocolo de Montreal e a agenda de mudanças climáticas. Ambas, resultado e pressões ambientais que são favoráveis ao reforço do poder de agenda do PNUMA.

O protocolo de Montreal entrou em vigor em janeiro de 1989 e pretende substituir o uso das substâncias que reagem com o ozônio, destruindo a camada que envolve a Terra e que a protege dos efeitos agressivos dos raios solares. Gases, como o Cloro Hidrofluoro Carboneto (também conhecido como CFC), são produzidos a partir de processos industriais, e na fabricação de refrigeradores, por exemplo. Na década de 1960, com a intensificação da produção industrial no hemisfério norte do planeta, grande quantidade destes gases foi emitida (SILVA, 2009, p. 157). Na década de 1970, foi possível identificar um buraco na camada de ozônio e depois no Polo Norte. Em 1976, um artigo de Sherry Rowland e Mario Molina, associaram a destruição da camada de ozônio à utilização e liberação de derivados de CFC na atmosfera. Esta descoberta apontava como sendo a causa do buraco gases que na época eram vistos como um dos grandes avanços industriais. Logo, muitas empresas não hesitaram em refutar seu banimento (PNUMA, 2012 p. 67).

Posteriormente, outros estudos surgiram, reiterando o que o primeiro estudo de Molina e Rowland identificou. No encontro do Conselho Governante do PNUMA de 1976 decidiu-se que o PNUMA deveria promover um encontro entre *experts*, para avaliar o risco que uma camada de ozônio mais fina representaria para a vida no planeta (A/31/25). Este encontro aconteceu nos Estados Unidos em março de 1977, liderado pelo PNUMA, sob a gerência de Mostafa Tolba. Neste encontro havia representantes governamentais e da indústria de químicos, além das demais agências especializadas da ONU. Como resultado, os presentes na reunião deliberaram quanto à elaboração de um plano de ação para o ozônio, estudando seu uso e suas consequências. Este estudo seria executado, em parceria, por diversas agências da ONU, sob coordenação do PNUMA que deveria estabelecer um Comitê para a Camada de Ozônio (CCOL, em inglês).

O Comitê foi criado pelo PNUMA, com uma aspiração majoritariamente científica (UNEP 2012, p. 68). Era um comitê eficiente com especialistas, que concluíram o relatório requisitado antes do tempo previsto, e conforme a opinião pública começava a tomar conhecimento e a se manifestar sobre o assunto, mais atenção era dada aos relatórios técnicos publicados pelo PNUMA sobre o tema.

Em 1981, o Conselho Governante decidiu que o PNUMA deveria criar um grupo para trabalhar nas questões técnicas e legais que envolvem a questão do ozônio, de forma que este estudo embasasse a criação de uma convenção para a proteção da camada de ozônio. Convencido pelos relatórios científicos produzidos, Mostafa Tolba toma a liderança do processo, reforçando o papel central desempenhado pelo PNUMA até então. (UNEP, 2012 p. 69). O Comitê se encontrou mais três vezes, trabalhando para elaborar a agenda de um encontro que criaria a Convenção de Viena. Foi quando se percebeu a necessidade de um protocolo que engajasse ainda mais os países e pudesse acompanhar a Convenção. Contudo, desta vez, a discordância estava entre os países do ocidente que se opuseram a diversos pontos do texto sugerido para o protocolo. Foram necessários mais esforços científicos para convencer os países europeus de que algo precisava ser feito, enquanto os Estados Unidos já haviam banido o uso dos químicos, causadores da destruição, de sua indústria (TOLBA; RUMMEL-BULSKA, 1998, p. 749).

Assim, em 1985, 20 nações assinaram a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio. A realização e as declarações durante a Conferência em Viena,

onde a convenção foi assinada, deixou claro o papel do PNUMA em articular a criação do protocolo sobre o uso das substâncias destruidoras da camada de ozônio, função que foi liderada por Mostafa Tolba. (UNEP 2012, p.71).

Após a Conferência de Viena, o PNUMA passou a liderar os trabalhos para a elaboração do Protocolo de Montreal. Mais uma vez durante os encontros do grupo de trabalho, houve discordância entre os países desenvolvidos quanto à seriedade do problema e a causa da redução da camada de ozônio. Contudo a liderança, mais uma vez, do PNUMA e principalmente de Mostafa Tolba puderam garantir que as partes se sentissem confortáveis com as evidências científicas existentes e chegassem a um acordo.

Em setembro de 1987, Mostafa Tolba liderou a Conferência de Montreal, que apesar das dificuldades durante a negociação, levou à assinatura do Protocolo de Montreal, um marco na diplomacia ambiental.

Segundo Tolba: “The feeling of triumph was general. This was the first truly global environmental treaty, and moreover it dealt with an issue still shrouded in scientific uncertainties [...] It was a moment of collective action, a masterpiece of compromise” (TOLBA; RUMMEL-BUSKA, 1998, p. 907).

O PNUMA foi eleito para secretariar o protocolo e em reuniões posteriores, ajudou a discutir sua implementação e a criação de um fundo para dar apoio econômico.

Mostafa Tolba, comumente conhecido como pai do protocolo de Montreal, é lembrado por ser um líder cuja capacidade diplomática e conhecimento científico, foram essenciais para a assinatura destes acordos internacionais. Em uma nota sobre seu falecimento, a Secretaria do Ozônio do PNUMA relata:

As early as the mid-1970s, he concentrated on the issue of ozone layer depletion as meriting careful monitoring on the scientific front. In Vienna (1985), Montreal (1987) and later in London (1990), he managed to formulate the prototype model for dealing with global environmental protection and effective mechanisms for global cooperation for the transfer of funds and technology to developing countries through the Vienna Convention and the Montreal Protocol. [...] his outstanding leadership and masterly negotiation skills enabled him to bring Montreal Protocol parties together in 1991 to establish the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol, which has to date approved US\$3.2 billion for expenditure on projects for the phase-out of ozone-depleting substances in developing countries. Dr. Tolba brought formidable persuasion skills and scientific knowledge to the development and implementation of the ozone treaties [...].²⁴

²⁴ Nota sobre o falecimento de Mostafa Tolba publicada na página da Secretaria do Ozônio do PNUMA .

Outro triunfo da gestão de Tolba no PNUMA foram os avanços conseguidos na discussão sobre mudanças climáticas e a criação do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC).

As discussões climáticas podem ter sido intensificadas nos últimos anos, mas este debate não é tão recente, tendo a primeira conferência internacional realizada sobre o tema, em 1979, com a liderança da Organização Meteorológica Mundial. A agência então passou a fazer pesquisas e publicar dados sobre mudanças climáticas e os efeitos da emissão de gás carbônico na atmosfera, em colaboração com o PNUMA (UNEP, 2012, p. 82).

Em 1985, realizou-se uma conferência em Toronto, onde ficou claro que o aumento de CO₂ na atmosfera poderia representar um problema climático, que afetaria principalmente os países em desenvolvimento. (TOLBA; RUMMERL-BULSKA, 1998, p. 2553) Três anos depois, a Organização Meteorológica Mundial e o PNUMA criaram o Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC).

Mostafa Tolba queria que os relatórios técnicos produzidos por este painel fossem além de questões físicas da mudança climática e desejava que o foco fosse direcionado para o papel dos ecossistemas globais, demandando ainda mais uma liderança por parte do PNUMA (UNEP, 2012, p.83). Tolba estava convencido dos impactos que as mudanças climáticas poderiam causar em todas as formas de vida. Em 1990, o IPCC publicou seu primeiro relatório mostrando que o aquecimento global provocaria um aumento de três graus Celsius na temperatura da terra no final do século XXI, provocando uma série de desastres naturais. Este relatório criou um peso político ao problema e a segunda conferência mundial foi realizada em 1990, em Genebra (UNEP, 2012, p. 84).

Segundo o então presidente da Organização Meteorológica Mundial, Patrick Obasi, em seu discurso de abertura da Segunda Conferência Mundial, o PNUMA era o grande responsável pela articulação do clima, produzindo os relatórios e criando o IPCC (UNEP, 2012, p.84). O discurso de Tolba na conferência retratou o que ele realmente acreditava: que o PNUMA poderia assumir a liderança da agenda climática, dando suporte científico aos governos e ajudando a viabilizar a Convenção Quadro para Mudanças Climáticas. Segundo o relatório do PNUMA, esta confiança se dava por ele ter liderado tão bem os acordos para a

proteção da camada de ozônio (UNEP, 2012, p. 86). Tolba reforçou a importância do PNUMA e da OMM em liderar o processo e preencher as falhas que este ainda tem.

Segundo Stanley Johnson: “To those who heard him, it was clear that he believed UNEP’s experience in negotiating the ozone treaty and protocol had put it in the pole position to do the same as far as climate change was concerned” (UNEP 2012, p.86).

Margaret Thatcher, em seu discurso no encontro reiterou a importância do IPCC, como resultado de sucesso da inovação e empenho de Tolba:

I want to pay tribute to the important work which the United Nations has done to advance our understanding of climate change, and in particular the risks of global warming. Dr. Tolba and Professor Obasi deserve our particular thanks for their far-sighted initiative in establishing the Intergovernmental Panel on Climate Change. The IPCC report is a remarkable achievement. It is almost as difficult to get a large number of distinguished scientists to agree, as it is to get agreement from a group of politicians. As a scientist who became a politician, I am perhaps particularly qualified to make that observation! I know both worlds. ²⁵

Como resultado da Conferência, os países assinaram uma declaração ministerial pedindo por negociações para uma Convenção Quadro para Mudanças Climáticas²⁶. Contudo, no texto não há qualquer menção sobre o papel de liderança que deveria ser desempenhado pelo PNUMA ou pela MMO. Sendo esta uma pressão ambiental legal que contribuirá para o enfraquecimento do poder de agenda da organização.

Mais adiante, a liderança do PNUMA e principalmente de Tolba no tema foi ignorada pela Assembleia Geral, ao decidir em dezembro de 1990, que as negociações para uma convenção climática seriam lideradas pela própria Assembleia Geral, tendo apenas o suporte técnico do PNUMA e da OMM, através do trabalho do IPCC (A/ RES/ 45/212). O Comitê que lideraria as negociações para a Convenção Quadro das Nações Unidas para o Meio Ambiente foi presidido por Jean Ripert.

Mesmo com todos os esforços de Tolba para providenciar o aparato científico necessário para o convencimento dos países da urgência do problema, e apesar de seu reconhecido sucesso em articular o Protocolo de Montreal, sua liderança não se mostrou

²⁵ Discurso de Margaret Thatcher disponível em:

<http://www.margarethatcher.org/Speeches/displaydocument.asp?docid=108237&doctype=1>. Acesso em 15.fev.2017

²⁶ Declaração disponível em: <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs221.htm>. Acesso em 02.dez.2017

suficiente para garantir ao PNUMA um papel de líder político e coordenador da agenda climática dentro das Nações Unidas.

Não é possível dizer quais as reais motivações dos membros da Assembleia Geral para não reforçar o papel de liderança política do PNUMA no assunto e também não é possível se traçar uma relação causal direta e forte entre a liderança de Mostafa Tolba e este resultado, contudo, é possível afirmar que esta decisão reforçou o papel do PNUMA como uma organização de suporte técnico e científico para decisões governamentais, e que existem indícios que apontam que a liderança de Tolba contribuiu para isto.

Não se pode negar que Tolba teve um papel fundamental na criação e estruturação do IPCC, organização que ganhou em 2007 o Premio Nobel, pelos serviços prestados para a conservação da natureza e preservação da vida. Hoje o IPCC é o órgão mais requisitado e confiado pelos tomadores de decisão no que se refere a dados e pesquisas sobre mudanças climáticas. O esforço e liderança de Mostafa Tolba e do PNUMA ao longo do processo de elaboração da Convenção e o apoio do IPCC após a assinatura do acordo, tiveram grande impacto na construção do regime internacional climático.

Os trabalhos do Comitê, com o apoio do IPCC, levaram à assinatura da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas em 1992, durante a Conferência do Rio de Janeiro.

Outro tema em que o PNUMA se destacou como provedor de suporte técnico, mas não assumiu liderança política ou papel de coordenação, foi o desenvolvimento sustentável. A primeira vez que o desenvolvimento econômico foi abordado como aliado, e não contrário, à proteção ambiental foi em 1972, durante a Conferência de Estocolmo. Portanto, o PNUMA foi criado com o grande objetivo de dar sequência na implementação desta agenda. Além disto, assim como Maurice Strong, Mostafa Tolba tinha como objetivo perseguir o “Desenvolvimento sem Destruição”, objetivo alinhado com o desenvolvimento sustentável das nações.

A pedido de Mostafa Tolba, o Conselho Governante do PNUMA decidiu fazer uma sessão especial onde os líderes estatais foram convidados a comparecer. Para este evento o PNUMA elaborou um relatório em comemoração aos 10 anos da realização da Conferência de Estocolmo, onde era relatada a situação em que se encontrava o planeta em termos de conservação ambiental. Neste relatório, a necessidade de preservação ambiental junto

com o suprimento das necessidades econômicas dos povos é ressaltada (UNEP, 2012, p. 117).

Como um resultado desta sessão especial, o Conselho Governante pediu à Assembleia Geral da ONU que estabelecesse uma comissão especial que ajudasse a garantir uma estratégia para o desenvolvimento sustentável, ajudando na cooperação internacional para o meio ambiente e apontando soluções eficientes para a conservação ambiental (A/38/25).²⁷

A Assembleia Geral, decide acatar a sugestão do Conselho Governante e determinou a criação, em dezembro de 1983, da World Commission on Environment and Development (Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento), também conhecida como Brundtland Commission (Comissão de Brundtland), em homenagem a Primeira Ministra Norueguesa, Gro Harlem Brundtland, que a presidia (CHASEK, 1994, p. 45). A comissão configura uma pressão legal que tornará o papel técnico do PNUMA mais forte, ainda que a própria Comissão reconheça a importância política do Programa.

Como resultado de quatro anos de trabalho, a Comissão publicou o famoso relatório “Our Common Future”, também conhecido como Relatório de Brundtland. Neste relatório, a Comissão definiu o conceito de desenvolvimento sustentável e trouxe uma perspectiva política para a agenda ambiental, fazendo recomendações para que o crescimento econômico viesse acompanhado da preservação dos recursos naturais.²⁸

A participação e o apoio de Mostafa Tolba neste processo de construção do relatório pela Comissão são reconhecidos pela presidente e ex-primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, no prefácio do relatório: “I thank also the Executive Director of United Nations Environmental Programme, Mr. Mostafa Tolba, for his valuable, continuous support and interest.”²⁹.

Igualmente, no relatório, a Comissão reconhece o papel essencial do PNUMA para o alcance do desenvolvimento sustentável:

The UN Environment Programme (UNEP) should be strengthened as the principal source on environmental data, assessment, and reporting and as the principal advocate and agent for change and international cooperation on critical environment and natural resource protection issues (Our ..., 1987, paragr. 93).

²⁷ Relatório do encontro do Conselho Governante de 11 a 24 de maio de 1983. Disponível em: http://www.unep.org/sgb/prev_docs/83_05_GC11_report_k8303825.pdf

²⁸ Relatório Our Common Future disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

²⁹ Declaração do prefácio do relatório Our Common Future, feito por Gro Harlem Brundtland.

Neste trecho mais uma vez o papel científico do PNUMA, como uma confiável e excelente fonte de dados e análise é destacado.

Logo, o PNUMA, sob a liderança de Mostafa Tolba, assumiu um papel de liderança política e científica na construção da Comissão de Brundtland e seu relatório, mas como reconhece Stanley Johnson:

‘Inventing Brundtland’ was a different kind of achievement to, say, patching up ozone hole, dealing with toxic waste or coming to terms with global warming. But it was a real and important achievement for UNEP nonetheless. The irony, [...] is that for UNEP itself, as an institution, the implications of Brundtland would be challenging to say the least (UNEP, 2012. p.117).

Stanley, corretamente aponta que como no caso das discussões para Mudanças Climáticas, ter criado e apoiado a Comissão de Brundtland não fez com que o PNUMA assumisse um lugar de destaque como coordenador da agenda do desenvolvimento sustentável. O que fica claro a partir de sua participação científica e de pouco destaque na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e pela criação de uma nova organização para supervisionar a implementação de medidas que visassem este desenvolvimento acompanhado de preservação. Trazendo uma nova complexidade para a organização em coordenar ações para o meio ambiente no plano internacional e assumir o papel de liderança.

O relatório de Brundtland pedia para que a ONU fizesse um plano de ação para implementar medidas que levassem ao desenvolvimento sustentável. Com a finalidade de discutir tais planos e outras questões relevantes para este objetivo, foi organizada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED, em inglês), também conhecida como Rio 92 ou Earth Summit (Cúpula da Terra).

ii. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento

A Conferência, também conhecida como UNCED, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, de 13 a 14 de junho de 1992. Segundo Pamela Chasek (CHASEK in SPECTOR; SJOSTEDT; ZARTMAN, 1994 p. 45), foi a maior conferência da história até então, tendo a

participação de cerca de 175 países, 1400 organizações não governamentais e milhares de jornalistas. Foi realizada com o objetivo de avançar rumo ao desenvolvimento sustentável, discussão que começou ainda em 1972. Contudo, conforme relatado pelo site da ONU, mesmo com a criação do PNUMA e seus esforços para servir de catalizador das ações de proteção ambiental, pouco havia sido feito para integrar a conservação na agenda econômica dos países ³⁰.

Assim, a Conferência do Rio de Janeiro gerou grandes expectativas tanto por parte dos países como por parte das ONGs, que tiveram sua maior participação em uma Conferência da ONU até então.

Na UNCED, a comunidade internacional pretendeu endereçar questões que hoje conhecemos como problemas ambientais de segunda geração, como a chuva ácida, buracos na camada de ozônio, mudanças climáticas, desmatamento, preservação da biodiversidade, tráfico de produtos químicos perigosos e a destruição do meio ambiente em época de conflito armado. Os documentos resultantes da Conferência deveriam, assim, indicar caminhos para que o desenvolvimento econômico dos países fosse sustentável. Notavelmente, eram debates com um nível de complexidade e número de atores envolvidos muito maior do que aqueles que ocorreram em Estocolmo. Ainda que o número de delegações e a variedade de assuntos fosse maior do que 20 anos atrás, o tempo de negociação, se mantinha praticamente o mesmo. Isto exigiu uma grande concentração, estratégia e habilidade por parte dos líderes (WERKSMAN, 1996, p. 22).

O debate na conferência foi bem polarizado (CHASEK in SPECTOR; SJOSTEDT; ZARTMAN, 1994, p. 46), e o embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento também marcou o ambiente desta conferência. Os países desenvolvidos alegavam que a proteção ambiental deveria ser o foco principal das políticas domésticas de cada Estado. Colocando, inclusive, que qualquer acordo deveria mencionar a prioridade da proteção ambiental sobre o desenvolvimento econômico.

Já os países em desenvolvimento entendiam que esta prioridade não poderia ser estabelecida, nem cumprida. Os países em desenvolvimento alegavam que a única maneira de sustentar sua população e viabilizar o desenvolvimento social era através da exploração dos recursos naturais. Novamente, colocaram a proposta dos países desenvolvidos como uma

³⁰ Artigo sobre a Rio 92 disponível no website da ONU em : <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>

forma de impedir o desenvolvimento dos países mais pobres. Para os países em desenvolvimento, o enriquecimento material e social seria a melhor forma de garantir a preservação da natureza.

Portanto, a discordância não se dava quanto à importância do desenvolvimento sustentável, mas sim de quem seria a responsabilidade em arcar com as mudanças de paradigmas necessárias para alcançá-lo.

Por conta de sua experiência com este ambiente desafiador e sua credibilidade em liderar conferências internacionais, Maurice Strong foi convidado novamente para o cargo de Secretário Geral da Conferência do Rio, mesmo não tendo mais nenhuma ligação formal com a ONU (STRONG, 2000, p. 2179). A eleição de Strong mostra o prestígio e a confiança em seu tipo de liderança como articulador e político. Junto com o diplomata de Singapura, Tommy Koh, Strong conseguiu liderar um processo de grande complexidade e atingir importantes resultados para o regime ambiental internacional.

Assim como em Estocolmo, a Conferência do Rio de Janeiro possuiu processo multilateral bem construído, contando com reuniões preparatórias que tiveram início dois anos antes de sua realização.

O Comitê Preparatório ficou responsável por elaborar os textos dos princípios e declarações que seriam resultados da Conferência, enquanto que comitês paralelos negociavam os textos de mais dois outros acordos que seriam assinados no evento: A Convenção das Nações Unidas para Mudanças Climáticas e a Convenção para a Conservação da Diversidade Biológica.

O comitê preparatório realizou quatro sessões deliberativas e foi dividido em dois grupos de trabalho. Novamente o que se pode presenciar foi o debate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Como comentado anteriormente, a presença do PNUMA se nota, sobretudo, como suporte técnico para algumas questões tratadas pelo grupo de trabalho e como organização anfitriã do primeiro encontro do Comitê Preparatório.

Um dos esforços do PNUMA como parte desta assessoria técnica prestada foi a elaboração de cenários e dados que pudessem auxiliar os delegados a atingirem bons termos de acordo (UNEP, 2012, p.128).

Contudo, as expectativas da organização e de seu líder, Mostafa Tolba eram muito maiores do que fornecer dados científicos. Por conta do sucesso alcançado no

Protocolo de Montreal, no Regime de Mares Regionais e nos relatórios desenvolvidos pelo IPCC, Mostafa Tolba tinha a expectativa de que o PNUMA liderasse a conferência e que ele fosse convidado para ser o Secretário Geral.

Como menciona Stanley Johnson na publicação do PNUMA:

Did Tolba [...] wonder whether UNEP itself might have been assigned the secretariat role, as far as the preparation of UNCED was concerned? And did he ever wonder whether he, as the current Executive Director of UNEP, might therefore have been the Secretary General of the Conference? The answer to both questions is undoubtedly 'Yes' (UNEP, 2012, p. 128).

As expectativas de Tolba foram reforçadas, quando, em dezembro de 1989, a resolução da Assembleia Geral, que decidiu pela realização da Conferência (44/228), reforçou o papel do PNUMA no processo de organização do encontro, recolhendo as impressões dos delegados sobre o escopo da conferência, auxiliando o Secretário Geral da ONU em formular o escopo das discussões e preparando um relatório sobre os recursos financeiros necessários para a realização da conferência. Logo, subentendeu-se que quando os detalhes da realização da conferência fossem resolvidos, o PNUMA manteria sua liderança (UNEP, 2012, p. 129). Este reforço pode ser entendido como uma pressão legal e normativa do ambiente que reforçaria o poder de agenda do PNUMA.

Além disto, em seu relatório, o embaixador Engfeldt, na época representante da Suécia na ONU, relatou o comportamento hesitante e pouco empolgante de Tolba em relação à Conferência do Rio: “[...] Mostafa Tolba was very cool to the conference idea. He warned that the positive image of Stockholm in environmental circles could be eroded if a second conference in Stockholm were not successful” (UNEP, 2012, p. 130).

Sendo assim, apesar de todos os fatos indicarem para o reforço da liderança política e articuladora do PNUMA, a Assembleia Geral decidiu que o Comitê Preparatório se reportaria a ela e seria eleito um Secretariado para cuidar da Conferência e não o PNUMA. Pressão legal contra o poder de agência do Programa que anulou as pressões legais e normativas positivas anteriores.

Muitos entrevistados, quando questionados sobre o motivo de o PNUMA não ter exercido a liderança da Rio 92, responderam que o motivo foi a ampla gama de assuntos que seriam discutidos, que acabariam por ultrapassar a temática ambiental e o mandato do

Programa. Contudo, o mandato do PNUMA sempre foi amplo, e sua função de coordenação das discussões ambientais previa um diálogo e um trabalho contínuo com outras áreas e outras organizações internacionais que tratam de temas que vão além do meio ambiente.

Na UNCED, o PNUMA teve seu papel político diminuído, mas reforçou sua importância como organização de apoio técnico e científico. Quase todas as recomendações que o PNUMA fez à Assembleia Geral, referentes ao escopo e formato da Conferência foram adotadas pela resolução 44/228. Ainda como defende Antrim, o PNUMA foi essencial na construção do conteúdo das discussões e dos acordos da Conferência (ANTRIM in SPECTOR; SJOSTEDT; ZARTMAN, 1994, p. 158). Além disto, coube ao PNUMA estimular e coordenar, durante o período de preparação e negociação da UNCED, o UN System-Wide Medium Term Environment Programme (TIMOSHENKO; BERMAN in WERKSMAN, 1996, p. 40).

Apesar de não exercer a liderança durante a Rio 92, os resultados desta impactaram diretamente na função de coordenação do PNUMA. No final do encontro, os delegados aprovaram e assinaram a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21 (um plano de ação para atingir o desenvolvimento sustentável), a Carta da Terra (declaração de princípios) e a Declaração de Princípios sobre Florestas. Além disto, também foram assinados durante a Conferência a Convenção da Biodiversidade e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Alguns autores como, Alexander Timoshenko e Mark Berman (in WERKSMAN, 1996, p. 42) acreditam que a Rio 92, ao definir o conceito de desenvolvimento sustentável e atrelá-lo a documentos formais, trouxe um novo contexto para as funções políticas e catalizadoras do PNUMA. Assim, a Conferência poderia ter não diminuído, mas expandido o mandato do PNUMA, que passaria a abordar questões que vão além do meio ambiente.

A implementação da Agenda 21, demandou por ações específicas do PNUMA, de fato reforçando seu papel de coordenação. Assim, o parágrafo 38.21 pede pelo fortalecimento do papel do PNUMA e de seu Conselho Governante como catalisador e, no sentido de promover orientações para políticas públicas e coordenar os esforços para a preservação ambiental, levando em consideração a perspectiva desenvolvimentista.

Além disto, o organismo deveria promover a cooperação internacional, desenvolver e impulsionar o uso de novas tecnologias, monitorar e avaliar as condições ambientais,

promover pesquisas científicas relevantes e disseminar informação relevante para o desenvolvimento sustentável.³¹

Contudo, ainda maior do que esses pedidos de reforço do mandato, foi o desafio imposto ao PNUMA pela Conferência, com a criação da Comissão on Sustainable Development (Comissão para o Desenvolvimento Sustentável – CSD), que tinha mecanismos, mandatos, funções e estruturas parecidas com as do PNUMA. Ela também seria um órgão de coordenação, com uma instância de alto nível e com um corpo técnico bem preparado que trabalharia na supervisão e facilitação da implementação da Agenda 21 (UNEP, 2012, p. 138). Ou seja, uma nova organização, com um mandato extenso e seus próprios burocratas, fundos e sede, havia sido criada. Além disto, a CSD tinha como mandato cuidar da transferência de tecnologia e conhecimento, o que também havia sido reforçado pelas delegações como sendo de mandato do PNUMA para a Agenda 21.

A criação da CSD representou uma pressão legal que ao invés de reforçar o mandato de coordenação do PNUMA, o diminuiu.

Como afirma Stanley Johnson:

UNEP's coordinating and catalytic mandate, as devised in Stockholm in 1972 and endorsed that same year by the United General Assembly, was – post UNCED- no longer clear as it has been. The arrival on the scene of Commission for Sustainable Development had muddied the waters considerably (UNEP 2012, p. 143).

Não se tinha uma definição clara de quais eram as funções exatas de cada organização e como deveria ser a relação entre elas.

Elizabeth Dowdeswell, que sucedeu Tolba na liderança do PNUMA após a Conferência de 92, confessou:

What I learned very quickly was that there was no common definition of the relationship between environment and sustainable development and furthermore there was no agreement on the role of UNEP. Every agency in the system was now expected to embrace sustainable development, yet at the same time there was a call for UNEP to be strengthened (UNEP 2012, p. 144).

³¹ Agenda 21. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>

Assim, as décadas de 1980 e 1990 trouxeram sinais difusos e confusos ao PNUMA quanto ao reforço de sua posição política, e à liderança de Mostafa Tolba.

Apesar de ter alcançado importantes conquistas com a criação do programa de Mares Regionais, a assinatura do Protocolo de Montreal, a Convenção para a Biodiversidade e a criação do IPCC, Tolba não conseguiu garantir ao PNUMA uma posição de liderança política e de coordenação do processo de discussão de mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. Temas atuais e cruciais para a agenda ambiental.

Como pontua Felix Odds sobre Tolba:

UNEP were not given responsibility for developing the UNFCCC some would say because Dr. Tolba had pushed them so hard in the 1980s to do something on this that they wanted different hands facilitating the process. He continued to play a role but not the role he should have had. I believe that was a huge mistake and that he would have taken us further quicker. But UNEP and he did play the critical role in the negotiations for the Convention on Biological Diversity.³²

Portanto, Mostafa Tolba, em seu período frente ao PNUMA teve grande êxito na articulação de acordos internacionais importantes para a causa ambiental. Isto não impediu que ele enfrentasse um ambiente contrário ao fortalecimento e consolidação do papel do PNUMA como coordenador da agenda ambiental, com a decisão da Assembleia Geral de não envolver o PNUMA na liderança da Rio 92 e da agenda de clima, além da criação da CSD com um mandato semelhante ao seu, causando um enfraquecimento e uma confusão quanto a abrangência e limite do papel do PNUMA na coordenação para a implementação da Agenda 21.

Ainda que não se possa traçar uma relação causal clara entre seu papel de líder e a perda do poder de agenda do PNUMA nestas ocasiões, pode-se relacionar a liderança de Tolba e o fortalecimento do papel técnico e científico da organização, o que, como será demonstrado a seguir, se deve ao seu estilo de liderança, sua visão e formação pessoal e profissional.

³² Nota de Felix Odds sobre o falecimento de Mostafa Tolba. Disponível em: <http://blog.felixdodds.net/2016/03/dr-mostafa-kamal-tolba-unepps-second.html>. Acesso: 04.nov.2017

Mostafa Tolba

Como relatado anteriormente o papel de Tolba e sua formação como cientista foi fundamental para que o PNUMA atingisse sua excelência como órgão técnico, contudo sua habilidade política não impediu que o Programa fosse excluído da liderança de importantes questões contemporâneas. Para melhor entender o papel de Tolba neste processo, cabe a esta pesquisa avaliar o impacto de sua liderança intelectual e sua formação pessoal e profissional.

iii. Biografia

Mostafa Kamal Tolba nasceu em 8 de dezembro de 1922, no Egito e faleceu em 28 de março de 2016. Em 1943, Tolba graduou-se na Universidade do Cairo e cinco anos depois recebeu seu PhD da Imperial College of London.

De volta ao Cairo, Tolba se tornou professor da Universidade do Cairo, e ali criou sua própria escola de microbiologia na Faculdade de Ciências. Em 1954, Tolba aceita o desafio de se tornar professor da Universidade de Bagdá, onde permaneceu até 1959.³³

Após este período na academia, Tolba assumiu o posto de Sub Secretário de Estado para Educação Superior e Ministro da Juventude. Na mesma época também foi membro do conselho da UNESCO.

Tolba foi presidente da Academia para Pesquisa Científica e Tecnologia no ano de 1971. Em 1972, antes de liderar a delegação do Egito na Conferência de Estocolmo, ele também foi presidente do Comitê Olímpico do Egito.

Na Conferência de Estocolmo, segundo coloca Maurice Strong, ele se destacou por sua habilidade política e diplomática, colaborando para o sucesso das negociações: “The breakthrough owed much to the relentless leadership of the committee chairman, Dr. Mostafa Tolba, minister of science and technology for Egypt and head of his country’s delegation. I marked him as a promising candidate for international leadership” (STRONG, 2000, p. 2151).

³³ Dados biográficos de Mostafa Tolba disponíveis em: <http://www.unep.org/sasakawa/winners/mostafa.asp>
Acesso em 12.nov. 2017

Após a realização da Conferência de Estocolmo, Mostafa Tolba, foi convidado por Maurice Strong para ser Secretário Adjunto do PNUMA, e com a saída de Strong em 1975, Tolba assumiu o posto de Diretor Executivo. Ele ficou à frente do PNUMA por 17 anos.

Tolba acreditava em um “desenvolvimento sem destruição”, entendendo que a preocupação com o meio ambiente também deveria abranger questões sociais e econômicas. Esta visão o impulsionou a perseguir grandes conquistas diplomáticas.³⁴

No Egito, ele fundou o Centro Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, uma organização sem fins lucrativos que busca elaborar e implementar projetos em países em desenvolvimento que possam trazer renda para a população e garantir a preservação ambiental.

Recebeu muitos prêmios, honoris causa das universidades de Moscou, Guadalajara, William College, Imperial College of London. Além disto, possui o prêmio Sasakawa, Only One Earth, entre outros. É condecorado com a Primeira Ordem do Governo do Egito.

Tolba publicou mais de 95 trabalhos sobre patologia das plantas, além de 600 outros artigos sobre biologia e meio ambiente.³⁵

iii. Tipo de liderança

Mostafa Tolba se destacou como o Diretor Executivo do PNUMA, que teve sucesso nas negociações de tratados internacionais ambientais, como o Protocolo de Montreal, além de contribuir para a negociação da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas e a Convenção da Biodiversidade.

Estes resultados demonstram sua habilidade diplomática e sua inovação em colocar todos os atores em acordo, o que faz com que Peter Haas (HAAS in YOUNG; OSHERENKO 1993, p.222) classifique sua liderança, nas negociações dos regimes citados acima, como uma liderança empreendedora, de acordo com a classificação de Oran Young. Convencido de que a camada de ozônio estava sendo destruída pela produção de gases durante processos industriais, Mostafa Tolba articulou os termos da negociação e pressionou as partes, chegando

³⁴Informações disponíveis em: <http://eu.wiley.com/legacy/wileychi/egec/pdf/GG627-W.PDF>. Acesso em 12.nov.2016.

³⁵ Artigo disponível em: https://www.washingtonpost.com/national/energy-environment/mostafa-k-tolba-un-environmental-official-dies-at-93/2016/03/29/e38b1e74-f558-11e5-9804-537defcc3cf6_story.html?utm_term=.49240478bc72

a um resultado positivo. De acordo com Bob Reinalda, Tolba é um típico líder empreendedor, e que teria inspirado Oran Young a criar esta tipificação (in JOACHIM et al., 2008, p. 67). Ele afirma que um líder empreendedor, deve ser capaz de usar de suas capacidades pessoais para propor soluções diferentes para problemas objetos da negociação, fazendo com que as partes atinjam um acordo. Portanto, a liderança de Tolba nos processos de negociação de diversos acordos internacionais poderia ser classificada como empreendedora.

Tanto Bob Reinalda quanto Peter Haas, apesar de classificarem Mostafa Tolba como um líder empreendedor, também reconhecem a importância de sua formação e embasamento científico, ainda que não analisem o importante impacto que isto pode ter tido no exercício de sua liderança e no reconhecimento dela pelos países.

Segundo Peter Haas:

Tolba's guidance was based on his reputation as a scientist and in his own energy, as well as on UNEP's administrative resources, which were necessary for running meetings. [...] Following his certainty about science, Mostafa Tolba became much more involved in the talks (HAAS in YOUNG; OSHERENKO, 1993, p. 175).

Reinalda também afirma que: “In 1992 in Rio Tolba helped successfully negotiate the framework conventions of the biodiversity regime and climate change regime by his mastery of the subjects and diplomatic skills” (in MORIN; ORSINI, 2015, cap. Influential Individuals).

Assim, o conhecimento de Tolba, sua confiança na ciência, sua abordagem metodológica e sua inovação na geração de lógicas sistêmicas e fontes de dados contribuíram nos resultados de sua liderança e consequentemente para o trabalho desenvolvido pelo PNUMA. O esforço e inovação empregados por ele na criação do IPCC demonstram o seu apreço pela ciência, sendo, hoje, este o principal órgão de consulta e de suporte científico para negociações climáticas dentro do sistema ONU.

Segundo o próprio website do PNUMA, um dos grandes fatores que fez com que Tolba atingisse sucesso na negociação do Protocolo de Montreal foi sua liderança intelectual e sua formação como cientista, junto com habilidades diplomáticas:

His knowledge as a scientist, his skills as a negotiator, and his techniques of persuasion have enabled him to bring people together to achieve what was thought to be unachievable, which contributed to UNEP's most widely acclaimed success - the historic 1987 agreement to protect the ozone layer - the Montreal Protocol - recognized as setting a precedent for international preventive rather than corrective environmental action.³⁶

Achim Steiner também reconhece o estilo de liderança de Tolba como extremamente baseado na ciência:

Dr. Tolba understood - both as a scientist and a citizen - that the world needed to evolve a new form of global environmental diplomacy - firmly rooted in science but cogniscent of the different realities and responsibilities of developed and developing nations.³⁷

Um dos entrevistados também mencionou o olhar diferente de Tolba sobre o meio ambiente, um olhar com a lente da ciência: “Being a scientist he understood the importance of environment and what was key and what was not. So he had pretty much a scientist vision on the importance of environment”.

Como habilidoso cientista, também costumava empregar métodos próprios de análise do ambiente para garantir o sucesso do processo decisório. Segundo Donald Bliss: “Through quiet skillful scientific diplomacy, recognizing the diverse capabilities of each country, Tolba brought every State, large and small, to the table, and 197 nations subscribed to the Convention.”³⁸

Os métodos utilizados por Tolba contavam com sua perspicácia em perceber a capacidade dos países e o momento adequado de pressionar as negociações para o fim almejado. De acordo com Durwood Zaelke, presidente do Instituto para Governança e Desenvolvimento Sustentável:

³⁶ Descrição de Mostafa Tolba disponível no site do PNUMA sobre sua liderança na elaboração do Protocolo de Montreal. Disponível em: <http://www.unep.fr/ozonaction/montrealprotocolwhoswho/profile.asp?id=102>. Acesso em 13.jan.2017

³⁷ Declaração de Achim Steiner sobre Mostafa Tolba na ocasião de seu falecimento. <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=27068&ArticleID=36113&l=en>. Acesso em 13.jan.2017

³⁸ Declaração do Embaixador Americano Donald T. Bliss. Disponível em: <http://www.unanca.org/news-events/news/650-statement-from-una-nca-president-on-the-passing-of-mostafa-kamal-tolba>. Acesso em 13.jan.2017

“He knew when to push and when to pull and when to lock negotiators in a room until they found a solution to the planet’s early environmental problems.”³⁹

O estilo de liderança de Tolba era considerado por alguns como duro e direto, e até pouco diplomático, podendo causar impactos não tão positivos na percepção de seu importante papel por parte dos negociadores.

Durante as negociações para a Convenção da Biodiversidade, Fiona McConnell, então Negociadora Chefe do Reino Unido, apontou em seu livro a dura estratégia de negociação aplicada por Mostafa Tolba:

Dr. Tolba continued to apply his bullying, cajoling, wheedling and threatening tactics. He was unwaveringly courteous to the US because, as he told us all, he did not want to give them an excuse to walk out. But to everyone else he distributed his contempt even-handedly. Japan was accused of taking up space and saying nothing. India was attacked for talking too much. Malaysia was ordered not to mention the GEF again. The UK was blinkered, mean and would not listen to Darwin if he were still alive [...]. A laugh from Mr. Tolba in response to a proposal he did not favor was inevitably the precursor of an insult (McCONNELL, 1996, p. 134).

Tolba, em 2009, declarou acreditar na estratégia de atingir pequenos acordos, para conseguir grandes resultados. Sua metodologia consistia em ir negociando pouco a pouco como uma forma de engajar os países em fazer pequenas concessões, para que na próxima rodada de negociações façam concessões maiores, e assim por diante. Segundo ele, este foi o segredo para o sucesso do Protocolo de Montreal.⁴⁰

Assim, é possível afirmar que Mostafa Tolba possuía habilidades diplomáticas que auxiliaram em sua função articuladora durante a negociação de importantes marcos do direito ambiental, sendo possível classificá-lo como um líder empreendedor.

Entretanto, também é possível notar em sua liderança uma forte presença de embasamento e conhecimento científico que o fez ser reconhecido por muitos como um líder intelectual e cientista. Característica esta que possivelmente sobressaiu em alguns momentos em que esteve à frente do PNUMA, fazendo com que o papel de suporte técnico do Programa se sobressaísse e se afirmasse mais do que seu papel político e articulador.

³⁹ Declaração contida na nota publicada pelo Instituto de Governança e Desenvolvimento Sustentável na ocasião do falecimento de Tolba. Disponível em: <http://www.igsd.org/dr-mostafa-tolba-father-of-montreal-protocol-dies-at-93/>

⁴⁰ Palestra concedida no Painel dos Diretores Executivos Global Environment Governance Forum, em Gliglion, Suíça. Junho de 2009 . Palestra disponível em : <https://vimeo.com/6340518>

Contudo, não se pode afirmar de forma clara a existência de uma ligação entre o enfraquecimento do papel político do PNUMA e a presença de uma forte liderança intelectual de Tolba. Por outro lado, durante o período em que ele comandou o Programa, pode-se observar um fortalecimento da função técnica e de gerador de conhecimento do PNUMA.

v. Características pessoais e formação profissional

Ao analisarmos Tolba como um líder empreendedor, com grande performance de liderança intelectual, é possível verificar como sua formação pessoal e profissional puderam desenvolver nele o apreço pela ciência e por métodos lógicos, práticos e objetivos.

Vindo de um país em desenvolvimento, o Egito, Tolba entendia a importância da contemplação dos interesses destes em uma negociação para o desenvolvimento sustentável.

Scott Vaughan, presidente do International Institute for Sustainable Development (IISD), trabalhou muitos anos no PNUMA, com Mostafa Tolba, e relembra sua preocupação por incluir as perspectivas dos países em desenvolvimento em articulações políticas, além de seu foco em entrega de resultados concretos:

Tolba doggedly repeated a set of core principles throughout his career: the importance of science coupled with the importance of precautionary action in the face of uncertainty; ensuring developing country perspectives were at the centre of collective action; and delivering concrete, time-bound and measurable actions backed by financial support.⁴¹

Os resultados obtidos com sua liderança muito se devem à sua forma analítica de interpretar as situações e sua forma de liderança firme e direta. Pensamento crítico e lógica que se assemelham aos de um pesquisador.

Segundo Achim Steiner: “His energy, analytical clarity and thought leadership informed the global discourse on sustainable development for decades [...]”⁴²

Conforme mencionado anteriormente, sua formação e carreira científica auxiliaram para que ele pudesse reforçar o papel das pesquisas, estudos e dados elaborados para um

⁴¹ Declaração de Scott Vaughan no boletim publicado pelo IISD na ocasião do falecimento de Mostafa Tolba. Disponível em : <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/mostafa-tolba-architect-montreal-protocol-ipcc-biodiversity-convention.pdf>. Acesso em 04.jan.2017

⁴² Nota de Achim Steiner sobre o falecimento de Mostafa Tolba, disponível em : www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=27068&&ArticleID=36113&l=en . Acesso em 05.jan.2017

determinado tema em discussão. Sua formação e conhecimento na área ajudaram a propor sistemas lógicos e acordos práticos, com soluções factíveis. Isto fez com que muitos o respeitassem e o reconhecessem como um líder intelectual. Assim como afirma o Washington Post: “His obvious mastery of the subject, sincerity, and dedication to the causes he is pursuing, command the respect of those who deal with him, be they heads of states or ordinary people”⁴³.

Tolba, acreditava na causa e no que a ciência lhe mostrava sobre o futuro do planeta, por isto, combinava as características de um líder intelectual, com político, e ativista da causa ambiental.

No entendimento de Adnan Amin, Diretor Geral do International Renewable Energy Agency (IRENA): “[...] rarely do we see the conjunction of sound scientific credentials, astute political and diplomatic judgement and absolute belief and commitment to an ideal in an individual in public institution.”⁴⁴

Além disto, Tolba é lembrado por ter uma visão clara do futuro e um propósito, perseguindo seu lema: “Development with no Destruction”.

O Washington Post defendeu que: “He is by nature an optimist who pursues his vision and objectives with remarkable diligence combined with communication skills.”⁴⁵

A presença de uma visão na liderança de Tolba também é lembrada por Mark Halle, ex-funcionário do PNUMA e colaborador do IISD: “Dr. Tolba had a vision and pursued it doggedly.”⁴⁶

Logo, entende-se que a carreira científica de Tolba teve grande impacto em sua liderança intelectual, em sua confiança e embasamento em dados científicos para construir

⁴³ Editorial do Washington Post sobre o falecimento de Mostafa Tolba publicado em Washington post de 28 de março de 2016; disponível em: https://www.washingtonpost.com/national/energy-environment/mostafa-k-tolba-un-environmental-official-dies-at-93/2016/03/29/e38b1e74-f558-11e5-9804-537defcc3cf6_story.html?utm_term=.cda09d1e452e. Acesso em 18.fev.2017

⁴⁴ Depoimento disponível em nota publicada pelo IISD na ocasião do falecimento de Mostafa Tolba: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/mostafa-tolba-architect-montreal-protocol-ipcc-biodiversity-convention.pdf>. Acesso em 10.jan.2017

⁴⁵ Editorial do Washington Post sobre o falecimento de Mostafa Tolba publicado em 28 de março de 2016. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/national/energy-environment/mostafa-k-tolba-un-environmental-official-dies-at-93/2016/03/29/e38b1e74-f558-11e5-9804-537defcc3cf6_story.html?utm_term=.596c4eb96de0. Acesso em 15.nov.2016

⁴⁶ Depoimento disponível em nota publicada pelo IISD na ocasião do falecimento de Mostafa Tolba. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/mostafa-tolba-architect-montreal-protocol-ipcc-biodiversity-convention.pdf>. Acesso em 20.nov.2016

uma visão de futuro e persegui-la. Igualmente, seus métodos de negociação duros e pragmáticos receberam contribuições de sua formação profissional e pessoal.

O fato de ele ter colaborado no estabelecimento de acordos internacionais para o meio ambiente, aumentando o grau de institucionalização do ambiente internacional, o aproxima da caracterização de um líder político transformacional. Fato que é reforçado pela presença de uma visão clara, que consegue implementar através de articulação política e argumentos científicos. Contudo, a presença de uma personalidade carismática e uma ligação empática com seus interlocutores não puderam ser identificados a partir das evidências e análise de discursos feitos nesta pesquisa.

Diferente de Maurice Strong, Tolba se demonstrou um líder também visionário, contudo, de caráter mais prático e pragmático, capaz de articular as partes politicamente, justificando seus atos e soluções propostas em dados científicos. A empatia e mobilização para um sentimento de pertencimento e idealização de futuro, que se notou nas descrições feitas de Strong, não aparecerá na análise sobre Mostafa Tolba.

Após a saída de Tolba da liderança do PNUMA, o Programa se viu enfraquecido politicamente e alvo de críticas. Só após 20 anos da realização da Rio 92, observou-se uma discussão formal sobre o empoderamento e reforma do Programa. Desafio enfrentado na Rio+20 por Achim Steiner, que não só conseguiu evitar que o PNUMA fosse substituído por uma nova organização, mas conseguiu robustecer o Conselho Governante.

4.3 RIO + 20 E ACHIM STEINER

A Rio+20, também foi alvo de expectativas e especulações, sobretudo acerca do que os Estados decidiriam sobre o aparato institucional internacional para o meio ambiente. As propostas de reforma e da criação de uma nova organização estavam em pauta e Achim Steiner teve a tarefa de conduzir o PNUMA neste cenário de incertezas e garantir a liderança do programa na agenda da Economia Verde. A seguir veremos como sua performance, crenças e formação o auxiliaram neste processo.

i. Condições conjunturais prévias à Conferência

A situação do PNUMA após a Conferência do Rio de Janeiro foi muito bem descrita pela fala de Elizabeth Dowdeswell colocada na sessão anterior. Era uma organização que não assumiu a liderança das discussões sobre desenvolvimento sustentável, teve sua agenda de trabalho ampliada com a elaboração da Agenda 21 e seu poder de agenda, na prática, enfraquecido com a criação da CSD.

Após a Conferência, Mostafa Tolba deixou a liderança do PNUMA, que foi assumida por Elizabeth Dowdeswell. Ela descreve os desafios que encontrou ao assumir a organização após a Rio 92:

I wonder if you can imagine what it was like to be in this facility (UNEP) right after Rio. [...] We had a totally new concept: sustainable development. We did know what it meant. We had a new institution to work with, the Commission on Sustainable Development. We had to brand new treaties that had been agreed on two important issues like climate change and biodiversity. We had Agenda 21, we had new principles, and we had for the first time a real moment in time that allowed political space for civil society, that in my view, is one of the real legacies of Rio. [...] There was no agreement on the role of UNEP other than saying every agency worth its salt now had a sustainable development component added to it, and by the way we should also strengthen the UNEP [...] we all wanted a vibrant, effective, world-class UNEP, but don't give us the tolls to do it.⁴⁷

Dowdeswell ainda reconhece, no mesmo discurso, que o PNUMA teve grandes feitos nos cinco anos após a Conferência, porém quase todos citados por ela são de caráter técnico e de ajuda à implementação de políticas nacionais para o meio ambiente. Portanto, entende-se que o poder de agenda do PNUMA esteve de fato fragilizado na década de 1990.

Este sentimento de consternação, confusão e desânimo, permeou o ambiente internacional e as discussões para o desenvolvimento sustentável após alguns anos da realização da Rio 92, passando pela Conferência de Johannesburgo e chegando à Rio+20.

Tentando entender melhor o papel do PNUMA neste novo arranjo institucional para a sustentabilidade, iniciaram-se as discussões sobre a governança ambiental global e quais reformas fariam com que o PNUMA pudesse exercer seu papel de coordenação da agenda ambiental internacional.

⁴⁷ Discurso de Elizabeth Dowdeswell sobre a história do PNUMA em um evento de comemoração dos 40 anos do PNUMA. Disponível em : <https://www.youtube.com/watch?v=wJtMyCBY6Zs>. Acesso em 02.mar.2017

A Assembleia Geral programou um encontro para discutir os avanços na implementação da Agenda 21 após cinco anos da realização da Rio 92.

A fim de se preparar e pautar esta reunião, o Conselho Governante do PNUMA promoveu seu 19º encontro. Como resultado, e uma tentativa de reafirmar a importância do PNUMA como uma liderança para o desenvolvimento sustentável, foi elaborada a Declaração de Nairóbi, que dentre outras recomendações reconhecia e reforçava o papel do PNUMA na implementação das ações para alcançar o desenvolvimento sustentável. Segundo o texto da Declaração de Nairóbi: “Convinced that a strong, effective and revitalized United Nations Environment Programme is essential to assist the international community in its efforts to reverse environmentally unsustainable trends.”⁴⁸

Os ministros presentes neste encontro reconheceram o papel do PNUMA como a organização que lidera as discussões ambientais no sistema ONU e que este deve continuar com esta função a fim de auxiliar na implementação da Agenda 21. Além disto, no terceiro parágrafo, os ministros reafirmam o mandato concedido ao PNUMA em sua criação. Pedem para que o PNUMA continue analisando a conjuntura política e ambiental, dê suporte aos países na elaboração de políticas públicas e lidere o esforço para a negociação de novos acordos entre os países.

Em junho de 1997, na reunião especial da Assembleia Geral para revisar o progresso na Agenda 21, a Assembleia Geral aceitou as recomendações do Conselho Governante e adotou a Declaração de Nairóbi, reforçando o mandato do PNUMA conforme a resolução de sua criação em 1972. Contudo, o documento também estabelece o programa como o principal órgão para apoiar a CSD na implementação da Agenda 21 no que se refere às questões ambientais (A/RES/S-19/2). A pressão legal do ambiente sobre o Programa, representada pela Declaração de Nairóbi é ao mesmo tempo favorável e desfavorável ao fortalecimento do poder de agencia da organização.

Contudo, como bem pontuado por Stanley Johnson no relatório do PNUMA de 2012, a declaração de Nairóbi, apesar de reconhecer e reforçar a importância do papel do PNUMA, não aumenta seu mandato e não reconhece a importância do papel do Diretor Executivo em assumir a liderança no debate para o desenvolvimento sustentável (UNEP, 2012, pp 154). Ainda que um passo importante para reafirmar a razão de ser do PNUMA, a Declaração de

⁴⁸ Declaração de Nairóbi , disponível em: www.un-documents.net/nair-dec.htm .Acesso em 21.jan.2017

Nairóbi, não provocou de fato um impacto na função política do programa.

Com o final do mandato de Elizabeth Dowdeswell, Klaus Töpfer se torna Diretor Executivo do PNUMA e encontra um Programa com apoio formal reforçado por parte dos países, mas ainda faltava o apoio financeiro e prático, que Töpfer tentou conseguir.

Töpfer entendia que o PNUMA deveria se fortalecer como uma organização de excelência na prestação de suporte técnico e intelectual para as negociações de tratados internacionais. Ele buscou recomendar que o corpo burocrático e técnico do PNUMA ganhasse um tamanho maior e pudesse atender às demandas. A liderança política da agenda deveria ser feita em um fórum onde seriam membros não só ministros do meio ambiente dos países, mas também representantes das demais organizações (UNEP, 2012, p. 157). Estas eram convicções pessoais de Töpfer, que tinha uma formação acadêmica e assim como Tolba, reverenciava a ciência. A Assembleia Geral entendeu esta como uma recomendação adequada e endossou o caráter técnico e científico do PNUMA.

Estas e outras propostas que Töpfer fez à Assembleia Geral, faziam parte de uma força tarefa que Kofi Anan deu ao Diretor Executivo, para uma reestruturação da governança para o meio ambiente dentro da ONU. Töpfer também recomendou o direito universal à participação no Conselho Governante do PNUMA, proposta que foi retomada, discutida e aprovada durante a Rio+20 (UNEP, 2012, p. 161).

A Assembleia Geral também ratificou a proposta de um fórum de alto nível que pudesse coordenar questões políticas acerca do meio ambiente, e então foi criado o Global Ministerial Environmental Forum (Fórum Ministerial Ambiental Global), que teve sua primeira reunião em 2000, sob a liderança de Klaus Töpfer.

O encontro resultou na Declaração de Mälmo que pedia para que o PNUMA tivesse seus recursos financeiros reforçados e que as doações fossem feitas de forma mais regular. Além disto, ela reforçava todas as questões que deveriam ser tratadas na Conferência de Johannesburgo (Rio+10), para que de fato houvesse progressos na direção de um desenvolvimento sustentável.⁴⁹

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002, na cidade de Johannesburgo teve um propósito diferente das conferências anteriores e pretendeu revisar o processo de implementação das decisões tomadas no Rio e fazer novas sugestões para que

⁴⁹ Declaração disponível em http://www.unep.org/malmo/malmo_ministerial.htm

este objetivo fosse cumprido. Os resultados foram a reafirmação da importância dos princípios acordados na Rio 92 e da construção de uma concisa proposta de implementação da Agenda 21.

Segundo Guimarães e Fontoura (2012, p. 23), a Conferência de Johannesburgo, em 2002, teve algumas de suas mais importantes discussões ameaçadas. Primeiro porque os países em desenvolvimento da América Latina propuseram redefinir o princípio da precaução, onde este só deveria ser usado quando possível. Proposta que não foi adiante, mas que atrapalhou o avanço das negociações. Já os países desenvolvidos tentaram retirar dos documentos discutidos o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, o que também não foi adiante por pressão dos países em desenvolvimento, em especial o Brasil. Igualmente, não houve avanço nas negociações de ajuda financeira para o desenvolvimento de políticas públicas para sustentabilidade nos países em desenvolvimento.

Neste encontro foram discutidas questões referentes à governança ambiental e o então presidente da França, Jacques Chirac propôs a criação da Organização Mundial para o Meio Ambiente, repetindo esta mesma proposta no ano seguinte diante da Assembleia Geral da ONU (UNEP, 2012, p. 234). Esta proposta, como pressão normativa, substituiria o PNUMA por uma nova organização, acabando com o Programa e com seu poder de agenda.

O Plano de Implementação, grande resultado da conferência, reforçou a posição central da CSD, que deveria continuar como um fórum de alto nível que integraria os três pilares da sustentabilidade, mesmo depois de todo o esforço feito pelo Conselho Governante do PNUMA para reforçar seu papel articulador:

The Commission on Sustainable Development should continue to be the high-level commission on sustainable development within the United Nations system and serve as a forum for consideration of issues related to integration of the three dimensions of sustainable development. Although the role, functions and mandate of the Commission as set out in relevant parts of Agenda 21 and adopted in General Assembly resolution 47/191 continue to be relevant, the Commission needs to be strengthened, taking into account the role of relevant institutions and organizations. An enhanced role of the Commission should include reviewing and monitoring progress in the implementation of Agenda 21 and fostering coherence of implementation, initiatives and partnerships.⁵⁰

⁵⁰ Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, página 58, paragrafo 145

Além disto, neste documento os países pedem para que o PNUMA forneça todo o apoio para que a CSD cumpra com seu objetivo (parágrafo 155). Nada é mencionado sobre a criação de uma nova organização conforme foi proposto por Chirac.

Para Guimarães e Fontoura (2012, p.23), surgiu, após Johannesburg, um sentimento de fracasso devido às altas expectativas criadas em torno da Conferência, e ao mesmo tempo um excesso de pessimismo, não tendo um processo preparatório com uma agenda definida para as negociações. A agenda de Johannesburg se mostrou muito ampla e ambígua. Esta situação, por outro lado, fortaleceu ainda mais o debate acerca da reforma estrutural necessária para fazer do PNUMA um órgão mais robusto capaz de enfrentar o ambiente desafiador que se opunha à sua função de coordenação.

As propostas de reforma da organização, como comentado no capítulo anterior, partiram de governos, apoiados por importantes contribuições da academia. Todas as discussões institucionais que tratavam de capacidade humana, financeira, organizacional, e legais que pudessem melhor apoiar o cumprimento dos objetivos e princípios da Rio 92, foram agrupadas no que ficou conhecido como Institutional Framework for Sustainable Development (Arranjo Institucional para o Desenvolvimento Sustentável, ou a sigla em inglês IFSD). Esta pressão ambiental sobre a liderança de Steiner configurava, ambos, desafios legais e normativos, uma vez que a discussão poderia levar à criação de uma nova organização que substituiria o PNUMA.

Neste clima de debate e contribuições para o IFSD, incluindo as propostas para a criação de uma nova “super organização” que substituisse o PNUMA, Achim Steiner assume o cargo de Diretor Executivo em 2006.

Segundo ele, a discussão da governança global foi imposta pelos governos e não pelas ONGs, o que para ele se demonstrou uma surpresa. O momento onde o papel da organização era questionado se configurou em uma oportunidade para que ele não só pudesse advogar pelo formato que acreditava ser mais adequado para o PNUMA, como havia feito Töpfer, mas também para mudar a forma como o PNUMA e os governos conduziam os debates sobre o desenvolvimento sustentável.⁵¹

^{51e52} Afirmações feitas por Achim Steiner durante sua participação no evento: Looking Back, Looking forward : a decade in UNEP under Achim Steiner's leadership. Em abril de 2016. Video do evento disponível em: <http://www.genevaenvironmentnetwork.org/?q=en/events/looking-back-looking-forward-decade-unep-under-achim-steiners-leadership>. Acesso em 12.fev.2017

Achim entendia que o PNUMA era uma organização de sucesso e assim se manteria se continuasse pequena, com um fórum de alto nível para decisões políticas. Assim, ao invés de centralizar as decisões sobre meio ambiente em uma superorganização, como era a proposta de muitos, Achim defendia o fortalecimento da organização.

Ele acreditava que esta também deveria aproveitar o momento que antecedeu a realização da Conferência Rio+20 para fazer com que o desenvolvimento sustentável não fosse mais tratado, tendo como centro da discussão as questões ambientais, e sim questões econômicas acompanhadas da preservação ambiental. Na prática, ele acreditava que o desenvolvimento sustentável só poderia se tornar uma prioridade na agenda dos Estados se ele fosse primeiramente baseado em políticas econômicas.⁵² O PNUMA despendeu consideráveis esforços para a promoção deste tema (UNEP, 2012, p. 231), publicando inclusive um guia para tomadores de decisão, em como levar em conta soluções economicamente viáveis diante de desafios ambientais⁵³, e por iniciativa de Achim Steiner, lançando a “Green Economy Initiative”.

Além disto, assim como Tolba e Töpfer fizeram, Achim Steiner impulsionou e fortaleceu a base científica do PNUMA (UNEP, 2012, p. 208).

Como um líder habilidoso, Achim Steiner conseguiu compreender e liderar os dois temas principais abordados na Conferência da Rio+20: IFSD e Economia Verde. Isto favoreceu a retomada da liderança de vanguarda do PNUMA em discussões ambientais.

No processo preparatório para a Rio+20, o PNUMA destaca sua participação na elucidação e na elaboração de documentos referentes a estes dois temas. Segundo a organização, suas contribuições auxiliaram o desenvolvimento da versão conhecida como “Draft Zero”, do documento “O futuro que queremos”, resultado da Conferência⁵⁴. A primeira versão do documento surgiu em janeiro de 2012 com 19 páginas.

Esta primeira versão reforçava as contribuições que a economia verde poderia dar para a erradicação da pobreza e para o alcance do desenvolvimento sustentável. Este argumento estava alinhado com todo o trabalho de promoção do tema feito pelo PNUMA.

⁵³ PNUMA, 2011, Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão. Disponível em: www.unep.org/greeneconomy. Acesso em 20.fev.2017

⁵⁴ Informações disponíveis em:

<http://www.unep.org/newyork/IntergovernmentalPolicyCoordination/GeneralAssembly/UNEPContributiontoUNCSD/tabid/52276/Default.aspx> . Acesso em 20.jan.2017.

Mais do que isto, o documento encorajava a função do PNUMA em dar suporte aos governos no endereçamento desta nova agenda que era a economia verde.

Contudo, conforme as sessões preparatórias para a Conferência foram sendo conduzidas, as reformas necessárias para a governança global ambiental não atingiram acordo, assim como diversas questões referentes à implementação da economia verde. No final das negociações o documento apresentado para os delegados na conferência continha muitos pontos a serem negociados e 200 páginas. Nesta versão, não havendo consenso, os redatores decidiram deixar para que os delegados decidissem entre as duas opções propostas para reforma da governança ambiental global: fortalecer o PNUMA ou criar a Organização Mundial para o Meio Ambiente.

Ainda no período preparatório para a Rio+20, o PNUMA realizou o décimo sexto encontro do Conselho Governante, em comemoração aos 40 anos do PNUMA, onde houve também o debate sobre as propostas de reforma do PNUMA e a criação da nova organização; e igualmente, não se chegou a um consenso da melhor opção.⁵⁵

Além disto, três semanas antes da realização da Conferência no Rio, o PNUMA publicou o relatório GEO-5, onde faz uma vasta avaliação acerca do cumprimento dos compromissos assumidos na Rio 92. O relatório constatou que dos 90 mais importantes compromissos resultantes da UNCED, apenas 40 mostraram algum progresso. Este relatório aumentou o nível de decepção, descontentamento e expectativa para com a Rio+20 (UNEP, 2012, p. 230).

ii. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, foi realizada do dia 13 ao dia 22 junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro.

Diferente da Conferência de Estocolmo e da Rio 92, esta não foi uma reunião de cúpula e sim uma conferência de revisão, onde se esperava que os países apenas reafirmassem os compromissos assumidos nas conferências anteriores, rumo ao desenvolvimento sustentável. Sem novas decisões a serem tomadas sobre pontos fundamentais para o tema, não

⁵⁵ Gravações deste encontro encontram-se disponíveis no canal do PNUMA no Youtube: <https://m.youtube.com/playlist?list=PLZ4sOGXTWw8Gqo5mGd16uol6JhyLOWkiY>

seria exigida presença de chefes de Estado. Não estavam previstas assinaturas de tratados.

Como 20 anos antes, a presença da mídia e das Organizações Não Governamentais se deu em peso. Ser a Conferência que comemora os 20 anos e revisa os cumprimentos dos acordos assumidos em 92, veio com um preço. Muita expectativa foi gerada em torno de sua realização e muita decepção veio também com seus resultados. Como colocado por um especial da revista Exame sobre o evento, uma das causas desta frustração é a agenda abrangente tratada, assim como o resultado ter sido um documento amplo e com muitas recomendações.⁵⁶

As organizações da sociedade civil e o setor privado participaram intensamente dos debates e possuíam um fórum dedicado a elas, como em 1972 e 1992.

Após duas semanas de eventos, debates e negociações, a Conferência produziu o documento chamado o “Futuro Que Queremos”, documento que teve como base o Draft Zero, mas que causou a indignação e decepção em muitos.

As organizações não governamentais ambientais e sociais se recusaram a apoiar tal documento por considera-lo pouco ambicioso.⁵⁷

Muitos, como Roberto Pereira Guimarães e Yuna Souza dos Reis da Fontoura, questionam os reais resultados da Rio+20, alegando que nenhum avanço foi feito em relação ao que já se conhecia e havia sido acordado na Rio 92. O único produto do encontro foi o reforço do conceito de sustentabilidade (GUIMARAES; FONTOURA, 2012, p.22).

Assim, no que tange a implementação de acordos e avanços na cooperação internacional para a preservação ambiental, a Rio+20 foi caracterizada por uma inação e pouca vontade política (HALLE, 2012). Inação que também se refletiu nos resultados das discussões para a reforma das instituições existentes para a governança global ambiental. A proposta para a criação de uma nova instituição, com mandato e recursos financeiros mais extensos, não foi aprovada.

Igualmente, nesta conferência não se observou uma liderança de destaque, como Maurice Strong, Mostafa Tolba ou Tommy Koh. Nem mesmo o governo brasileiro, anfitrião

⁵⁶ As reportagens do especial podem ser encontradas na página da Revista Planeta Sustentável <http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conferencia-sustentabilidade-rio-20-onu-684624.shtml>. Acesso em 22 .jan.2017

⁵⁷ Declarações do representante das ONGs retirando seu apoio ao documento final da conferência disponível na reportagem da revista Veja . <http://veja.abril.com.br/ciencia/ongs-recusam-endosso-ao-documento-da-rio20/>. Acesso em 22.jan.2017

pareceu abraçar a liderança (HALLE, 2012, p.1).

No documento final, os delegados reforçaram o papel do PNUMA na articulação e implementação de projetos para o desenvolvimento sustentável. No parágrafo 88 do documento “O futuro Que Queremos”, os países reconhecem a importância do PNUMA para o desenvolvimento sustentável e como uma forma de reforçar seu mandato, decidiu-se por estender a todos os países o direito de participar do Conselho Governante. Acreditou-se que esta mudança era capaz de dar maior peso político para a organização e foi aclamada por muitos como uma boa solução, inclusive por Achim Steiner.

Diferente dos seus antecessores, Achim Steiner não teve que lidar com grandes debates polarizados acerca da construção de um acordo para o meio ambiente ou sustentabilidade, mas teve que lidar com um ambiente igualmente desafiador no que se referia ao fortalecimento ou diminuição do poder de agenda do PNUMA, caso a Conferência resultasse na criação de um novo organismo internacional.

A proposta de se criar uma Organização Mundial Ambiental ameaçava a sobrevivência do PNUMA que poderia ser substituído.

Ainda que para muitos a Conferência tenha sido um fracasso para o avanço das negociações, para a agenda do desenvolvimento sustentável, segundo Maria Ivanova (GHG PROJECT, 2015), a Rio+20 foi positivamente importante para o PNUMA como organização, pois a centralidade de suas funções foi reconhecida e reforçada pelos países.

Segundo Halle et al. (2013, p. 18), o documento final da Rio+20 concede ao PNUMA uma possibilidade maior de atuação, reforçando sua importância, e ao mesmo tempo deixando-o com o mesmo mandato e mesmo orçamento de antes da Conferência.

A mudança foi aclamada por diversos países que entendem a importância de ter um fórum ministerial fortalecido dentro da organização.

Segundo o ministro do meio ambiente finlandês, Ville Niinistö: “I think we got a quite strong mandate from Rio to strengthen UNEP [...] so we got a kind of a more active political leadership on the UNEP, on Ministerial level, and at the same time a coordination within UN System on political issues.”⁵⁸

Para o embaixador suíço para o meio ambiente, Franz Perres:

^{58e59} Entrevistas concedidas para o Global Environment Governance Project. Disponível em : <https://www.youtube.com/watch?v=bMQYyYjo90>. Acesso em 5.out.2016

Rio has been another important step forward, I think in addressing and ensuring the challenges that we all face of ensuring and efficient environmental governance structure. The first important decision is the UNEP shall become an Universal membership. This is very important in order to strengthen political authority of UNEP with the other parties in the regime.⁵⁹

O primeiro encontro com este novo modelo de Conselho Governante se deu nove meses depois do encerramento da Rio+20. Assim, além do PNUMA não ter sido substituído por uma outra organização guarda-chuva, teve seu fórum mais alto fortalecido, sendo uma oportunidade para ter sua importância política reforçada.

Se este será de fato o resultado, pesquisas futuras serão capazes de demonstrar, mas Steiner não só apoiou esta decisão como estava certo de que esta era a melhor maneira de fortalecer o programa na conjuntura presente na época das negociações: “The test will be ten years from now. We will have been created, in the multilateral system, a powerful parliament for environment.”⁶⁰

As pressões ambientais enfrentadas por Achim Steiner em seu mandato e durante a realização da Rio+20 estão ligadas ao questionamento duro que a organização sofre da academia e dos Estados, quanto à sua eficácia como articulador político para o meio ambiente. O pedido de criação de uma organização mundial que substituísse o PNUMA apresentava-se como uma ameaça para que o Programa se fortalecesse, podendo ser extinto caso esta proposta fosse aprovada.

Assim, ainda que não tenha ocupado uma liderança de destaque nas tratativas da Rio+20, a liderança de Achim Steiner foi importante para a elaboração da agenda da Conferência, colocando o PNUMA novamente como líder em um tema central para o desenvolvimento sustentável. Como será mostrado adiante, sua visão e entendimento de arranjo organizacional eficiente foi endossado pelo documento final da Rio+20.

⁶⁰ Palestra concedida por Steiner no evento: Looking Back, looking forward: a decade in UNEP under Achim Steiner's leadership, realizado em Genebra em abril de 2016. Disponível em: www.vimeo.com/164372583 . Acesso em 15.dez.2016

Achim Steiner

A liderança empreendedora de Steiner, ao perceber as tendências políticas e ambientais nos momentos de negociação sobre uma estrutura institucional para o meio ambiente, além de sua formação pessoal e profissional, auxiliaram na recuperação de um certo poder de agenda por parte do PNUMA após a Rio+20. A seguir as características de Steiner como líder serão analisadas.

iii. Biografia

Achim Steiner nasceu na cidade brasileira de Carazinho, em 1961, quando seu pai, alemão, agrônomo, veio trabalhar no Brasil, contratado por fazendeiros. Aos dez anos de idade Steiner retornou a Alemanha.

Steiner é graduado em Filosofia, Política e Economia pela Universidade de Oxford e possui mestrado em Estudos Orientais e Africanos pela Universidade de Londres. É doutorado pela Harvard Business School em Estudos do Desenvolvimento Alemão.⁶¹

Achim começou sua carreira como engenheiro de desenvolvimento rural na década de 1980. Após alguns trabalhos voluntários e estágios em Omã e Índia, assumiu um posto dentro da agência de cooperação alemã, GIZ, no Paquistão, onde ficou por quase três anos.

Segundo ele, esta experiência fez com que ele pudesse vivenciar o impacto ambiental do desenvolvimento. Além disto, a agência o fez compreender o funcionamento de organizações burocráticas complexas.⁶²

Após anos de serviço público, Achim se juntou a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, em inglês), segundo ele, buscando entender melhor a importância do meio ambiente para a agenda desenvolvimentista. Nesta organização serviu o programa da região sul do continente africano. Foi quando, guiado por Índia Musokotwane, aprendeu o valor da diplomacia ambiental.⁶³ Em 1994, ainda com a IUCN, Achim Steiner mudou-se para Washington, onde tornou-se *policy advisor* e foi responsável pela primeira

⁶¹ Biografia de Achim Steiner Disponível em: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/people/746>. Acesso em 02.jan.2017

^{62, 63 e 64} Entrevista de Achim Steiner para a revista *Global Leadership Dialogues*, do projeto *Global Environment Governance*. Volume 3 Issue 3. Setembro, 2015. Acesso em 4.jun.2016

parceria da organização com o Banco Mundial. Ficou nesta posição por 4 anos, liderando as parcerias da IUCN com bancos e instituições financeiras. Dentro da IUCN ainda foi conselheiro do projeto Mekong River Commission e se mudou para Hanoi, onde ficou apenas um ano.

Steiner mudou-se de volta para Washington para assumir o posto de Secretário Geral da The World Commission on Dams (Comissão Mundial para Represas), projeto que ele havia ajudado a fundar e que lhe deu projeção internacional. Em oito anos ele teve que auxiliar a organização a estabelecer um escritório e um corpo burocrático.

Após esta experiência de sucesso recebeu o convite para se candidatar ao cargo de Diretor Geral da IUCN. Passou na seleção e ficou mais 5 anos com esta função, que lhe ajudou a entender melhor como é ter uma posição de liderança.⁶⁴

No início de 2006, o próprio Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Anan sugeriu que ele concorresse à vaga para Diretor Executivo do PNUMA, onde foi aprovado por unanimidade pela Assembleia Geral e permaneceu por 10 anos.

Após deixar o PNUMA em 2016, Achim Steiner foi chamado para chefiar a Oxford Martin School, na Universidade de Oxford, posto que ocupa atualmente.

iv. Tipo de liderança

Como demonstrado anteriormente, a liderança de Achim Steiner foi importante e empreendedora ao perceber as tendências e as necessidades dos países nos momentos prévios à realização da Rio+20, fazendo com que o PNUMA se antecipasse e assumisse a liderança dos dois grandes debates da Conferência.

No que tange o mandato e as discussões de reforma do PNUMA, foco desta pesquisa, Steiner propôs um fortalecimento da presença do PNUMA e de suas alianças sem aumentar sua estrutura e secretariado. Aparentemente, seu esforço teve resultado positivo ao final da Rio+20, com a manutenção da estrutura do PNUMA e a concessão de participação universal em seu Conselho Governante.

Achim Steiner tinha um jeito diferente de entender o sucesso político de uma organização como o PNUMA. Para ele, muitas organizações tem a ilusão de que para terem

de fato um impacto na agenda da qual cuidam, devem crescer em tamanho, tornando-se grandes organizações guarda-chuvas, com mais staff e recursos. Contudo, ele não entende ser este o melhor caminho para o sucesso do PNUMA. Para Steiner, uma das características que se destacavam no Programa, quando ele assumiu o posto de Diretor Geral, era o tamanho pequeno que a organização tinha⁶⁵. Segundo ele um dos resultados positivos da discussão de reforma estrutural do PNUMA é que ele manteve o tamanho pequeno do secretariado.⁶⁶ Para Steiner, um secretariado enxuto é eficiente quando é capaz de focar em seu efeito multiplicador e não quando tenta centralizar todos os esforços.

Um secretariado pequeno e ágil, pode, com o foco adequado provocar grandes impactos: “The secretariat should remain an agile body focused on using science to catalyze change, and policies responses, but embedded in a global governance architecture that is the way that you can change things”.⁶⁷

Steiner não era entusiasta da proposta de substituir o PNUMA por uma organização mundial para o meio ambiente, pois entendia que o problema não estava no tamanho da organização e sim no sistema ONU.

Ele questionava se a ONU é um órgão capaz de lidar com as questões complexas do mundo contemporâneo:

Over the past few years there has been a great deal of debate about whether UNEP remains UNEP or whether it is say an UN Environment Organization in order to achieve better delivery and improved governance. But even as UNEP, the Executive Director is a member of the chief executive board of the UN and interacts across the system through for example the EMG. So, whether you head a body with a P or an O at the end, probably makes little or no difference. The real question that grows daily is: ‘is the UN really still a credible convener of the world’s diverse interest in order to achieve progress on the issue of environmental sustainability?’⁶⁸

⁶⁵, ⁶⁶ e ⁶⁷ Palestra concedida por Steiner no evento: Looking back, looking forward: a decade in UNEP under Achim Steiner’s leadership, realizado em Genebra em abril de 2016. Disponível em: www.vimeo.com/164372583. Acesso em 20.jan.2017.

⁶⁸ Palestra concedida por Steiner no evento “Looking back, looking forward : a decade in UNEP under Achim Steiner’s leadership”, realizado em Genebra em Abril de 2016. Disponível em: www.vimeo.com/164372583. Acesso em 20.jan.2017.

Assim, ele se esforçou em estabelecer o PNUMA como um ator que tinha presença forte e colaborativa em dois níveis: com os Estados e no sistema ONU.

Em sua concepção os países queriam não apenas participar das discussões que o PNUMA promovia, mas também ter acesso às diversas expertises, ter acesso ao conhecimento dentro do PNUMA e então ele decidiu levar isto a favor da organização para fortalecer seu papel. Com isto em mente, ele fortaleceu dois programas que o PNUMA possui para manter o diálogo com as demais instâncias da ONU.

Achim foi inovador não apenas em mudar a forma como o desenvolvimento sustentável era discutido, propondo o debate da Economia Verde, mas também ao perceber o que os países de fato queriam do PNUMA, e como reformas internas poderiam colaborar. Achim entendia que uma organização com um mandato tão amplo precisaria de foco para ser eficiente. Então ele propôs a elaboração de um plano de médio prazo para o PNUMA onde a organização passaria a ter como prioridade cinco áreas temáticas, aquelas que possuíam de fato vantagem comparativa e onde o Programa poderia de fato ter algum impacto. Conforme Steiner:

The refrain that I got from many is ‘look, we know UNEP is doing good work, but we don’t actually know how to measure this success.’ When I arrived, UNEP was also spread across a huge range of issues. Thus, in the first year and a half of my first term there was the urgency to establish a new narrative — one that brought more focus and said ‘here are the areas in which the world wants UNEP to make a difference (UNEP, 2012, p. 209).

Em segundo lugar, ele entendia que uma organização eficiente e forte deveria atuar bem em colaboração com as demais agências dentro da ONU. Com isto em mente, ele fortaleceu dois programas que o PNUMA possui, para manter o diálogo com as demais instancias da ONU, o Sustainable United Nations Team (Time da ONU para Sustentabilidade) e Environment Management Group (Grupo de Gerenciamento Ambiental).

It was a point I raised from my first day here — I’d like to see UNEP in the first instance as the environment programme of the United Nations serving the mission and the entities of the UN family. So, my whole strategy was not embedded in a notion of building UNEP up as a standalone institution, but rather as a service provider (UNEP, 2012, p. 210).

Ainda que Steiner não advogasse pelo fortalecimento do PNUMA através de um aumento de mandato ou de tamanho da organização, sua estratégia de fortalecimento nas arenas certas fez com que o papel e o valor do PNUMA pudessem ser reconhecidos e possivelmente contribuiu para o resultado da Rio+20, que não substituiu o Programa por outro órgão, mas o fortaleceu mantendo seu secretariado reduzido, como queria Steiner.

Ao propor uma nova lógica de se pensar o desenvolvimento sustentável (através da economia verde) e uma nova forma de gerenciar o PNUMA, também se pode entender a liderança de Steiner como intelectual, ainda que diferente de Tolba, esta não seja a forma de liderança que mais se destaca em Steiner.

Ao sistematizar uma nova forma de se pensar economia e meio ambiente, a Tallberg Foundation, que lhe concedeu o prêmio por liderança pragmática com princípios, afirmou:

“He is a systems thinker and doer, integrating cultures, disciplines and sectors in the pursuit of a sustainable environment for all. His leadership to launch UNEP’s initiative for the world, the Green Deal, has made its deep marks into international and national policy.”⁶⁹

Assim, Steiner pode ser caracterizado na tipologia de Oran Young como predominantemente um líder empreendedor, com características de liderança intelectual. Seu empreendedorismo ficou claro ao perceber as medidas que poderiam fortalecer politicamente a organização dentro e fora da ONU, se antecipando ao debate, propondo que a organização liderasse o tema da Economia Verde que foi central nas discussões da Rio+20. Suas habilidades diplomáticas, pensamento inovador e autêntico, fizeram com que o PNUMA pudesse retomar a posição de articulador e propulsor deste tema, sendo formulador de agenda, em um ambiente desafiador de duro questionamento à eficácia do programa e pedidos de criação de uma nova organização que o substituísse. Sua visão de arranjo institucional ideal para a organização foi validada na Rio+20, com a criação de uma instância universal de deliberação de alto nível que pretende fortalecer o poder de agenda do PNUMA.

⁶⁹ Nota sobre a concessão do prêmio da Tallberg Foundation a Steiner disponível em <http://www.tallbergfoundation.org/prize2015/achim-steiner/>. Acesso em 15.jan.2017.

v. Características pessoais e formação profissional

Achim Steiner era um líder visionário no que se referia ao debate sobre governança ambiental global, no formato que o PNUMA precisava ter para ser um ator político eficiente e de que forma este poderia liderar o avanço nas discussões para o desenvolvimento sustentável.

Steiner tinha a visão de um formato bem específico para o PNUMA e o entendimento de que decisões políticas de como aumentar o engajamento dos governos na agenda do desenvolvimento sustentável devem ser feitos por estes, em um fórum de participação universal. O PNUMA deveria se focar em catalisar, embasado na ciência, as mudanças e soluções para os desafios da atualidade.

Sua visão de futuro foi caracterizada pelo site Climate Heroes como uma visão positiva e esperançosa, por acreditar que o mundo seria capaz de mudar e alcançar um modelo de produção que não competisse com a preservação ambiental.⁷⁰

Ele, assim como Strong, soube entender o que os países desejavam do PNUMA: eficácia no trabalho

Assim, ele foi defensor de sua visão durante o processo de discussão e negociação das reformas para a governança global ambiental. Sua visão, ao final, prevaleceu, sendo criado o Conselho Governante com participação universal. Além disto, o PNUMA foi mantido um pequeno secretariado, que pode continuar servindo de catalisador de desafios e tendências ambientais além de fornecer um suporte técnico para países e outras organizações.

A visão de Achim, para formular novos sistemas de pensamento e uma nova forma de fomentar arranjos institucionais, vinham de sua capacidade de perceber as necessidades ao seu entorno e propor soluções a elas.

De acordo com a Tallberg Foundation: “Achim Steiner has shown an unusual capacity for listening to the needs and views of disparate communities, governments, business, academia, civil society and integrating these into policies which have frequently been

⁷⁰Informações disponíveis em: <http://climateheroes.org/portfolio-item/achim-steiner-executive-director-unepl/>. Acesso em 02.mar.2017.

implemented.”⁷¹

Ambas características, visão e percepção das necessidades do público o aproximam do tipo de liderança transformacional.

As discussões da Rio+20 abordaram uma outra visão de Achim Steiner: a economia verde. Desde que assumiu a liderança do PNUMA Steiner tomou como desafio mudar o foco do debate do desenvolvimento sustentável, que estava centralizado em questões e argumentos ambientais, para discussões com essência econômica que continham elementos ambientais.

O conceito de economia verde foi percebido por ele como sendo uma nova solução para ligar o desenvolvimento econômico à preservação ambiental. Esta inovação foi vista como um dos grandes feitos de Achim à frente do PNUMA.

Segundo Cristiana Figueres, ex-Diretora Executiva da UNFCCC: “Perhaps the greatest achievement has been the way UNEP under Achim has through analysis and the convening of some of the brightest minds articulated the critical link between environmental sustainability and smarter notions of wealth generation: the Green Economy”.⁷²

Segundo Stanley Johnson, a formação de Achim e sua proximidade com a economia, impactaram na forma como ele enfatizou a economia verde nos anos que esteve no comando do PNUMA:

During his tenure at UNEP, Steiner brought his economics background firmly to bear on the environmental agenda. He was convinced that in a world obsessed by GDP, natural resources and ecosystems would continue to be damaged and degraded in the name of progress unless their true wealth could be analyzed and convincingly communicated to policy-makers. This led to the launch of the UNEP Green Economy initiative at the height of the financial and economic crisis in 2008 which would shape not only UNEP’s policy directions but the landscape leading to and the outcome at the upcoming Rio+20 Summit in 2012 (UNEP, 2012, p.207).

A formação de Achim em economia e meio ambiente permitiram que ele pudesse fazer a articulação que este novo tema precisava, podendo defendê-lo com propriedade.

O próprio PNUMA reconhece a influência da formação acadêmica de Steiner em seu direcionamento e inovação neste tema dentro do Programa: “A focus of Steiner’s career at UNEP was the confluence of the environment and the economy, a result of his background as

⁷¹ Informações disponíveis em: <http://www.tallbergfoundation.org/prize2015/achim-steiner/> Acesso em 23. dez.2016.

⁷² Declaração de Crsitiana Fuigueres para o website da ONU sobre a saída de Achim Steiner da liderança do PNUMA. Disponível em : <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/old-colleagues-sing-farewell-song-for-unep-s-achim-steiner/>

a development economist”.⁷³

Igualmente, sua experiência nas diversas posições que ocupou ao longo de sua carreira em partes diferentes do mundo facilitou sua visão macro dos problemas.⁷⁴

Achim Steiner era um líder com uma presença menos forte do que seus antecessores, mas não menos carismática e com impacto positivo no público. Um dos entrevistados o caracterizou como o típico líder “low profile”, mas com eficiência em sua liderança. Um líder de fala mansa, mas não menos sábia e entusiasta da causa ambiental.

Para a Tallberg Foundation, algumas características de Achim são únicas e o fizeram merecer o Prêmio de Liderança Pragmática com Princípios: “Achim’s open-mindedness, humanistic and youthful leadership is rare and unique. Achim Steiner belongs to the future.”⁷⁵

Assim, características pessoais e de formação auxiliaram Achim no desempenho de sua liderança empreendedora, sendo que a presença de visão, percepção das necessidades do público e poder de engajamento o aproximam do tipo de liderança transformacional. Sua formação acadêmica em economia e meio ambiente permitiu que ele desse ao desenvolvimento sustentável uma leitura e um discurso diferente, colocando o PNUMA como líder na agenda. Estes fatores possivelmente contribuíram para que o PNUMA tivesse seu mandato e importância política reforçados com a criação da participação universal em seu Conselho Governante.

Por fim, esta pesquisa pretendeu caracterizar o ambiente desafiador que três Diretores Executivos do PNUMA enfrentaram em seus mandatos e quais características de sua liderança e personalidade podem ter contribuído para que o PNUMA tivesse seu mandato de coordenador da agenda ambiental global reforçado ou não.

A tabela a seguir resume a discussão deste capítulo:

⁷³ <http://www.unep.org/stories/farewell/Achim-steiner-bids-farewell-to-unep-after-successful-decade-long-tenure.asp#sthash.bZEmye9H.dpuf> . Acesso em 12.jan.2017

⁷⁴ Declarações da organização Climate Heroes , disponível em: <http://climateheroes.org/portfolio-item/achim-steiner-executive-director-unep/>. Acesso em 8.jan.2017

⁷⁵ Informações disponíveis em: <http://www.tallbergfoundation.org/prize2015/achim-steiner/>. Acesso em 23.dez.2017

Líderes	Tipo de liderança que se destaca (A)	Formação profissional predominante (B)	Características Pessoais (C)	Momento Histórico Analisado (Z)	Desafios do colocados pelo ambiente ao mandato político da organização (X)	Impacto na Organização e em seu mandato de articulação (W) (W= A+B+C em Z, na presença de X)
Maurice Strong	Empreendedora	Setor Privado e Público Internacional	Visionário e habilidades interpessoais, personalidade carismática e energética com capacidade de percepção das demandas externas e inovação	Conferência de Estocolmo 1972	- Pressão do movimento ambientalista - Estados não queriam a criação de uma nova estrutura organizacional com custos - Possibilidade de boicote dos países em desenvolvimento à Conferência e seus resultados - Instabilidade política - Pressão das demais agências e órgãos da ONU	Criação do PNUMA – mandato técnico e político
Mostafa Tolba	Intelectual	Acadêmica Científica	Visionário, habilidades diplomáticas, lógica de raciocínio científico e ações embasadas na ciência. Negociador incansável	Rio 92	- Resultados prévios atingidos pelo Programa não garantiram sua liderança executiva da Rio 92 - PNUMA não foi indicado para coordenar a agenda Climática gerada com a assinatura da Convenção das Mudanças Climáticas - Criação da CSD para coordenar a implementação da Agenda 21 - Competição com demais agências e órgãos da ONU	PNUMA excluído da articulação de temas ambientais importantes e reforço de seu papel científico. Criação da CSD para cuidar da Agenda 21
Achim Steiner	Empreendedora	Acadêmica, Funcionalismo Público, Organizações Não Governamentais	Visionário, habilidades diplomáticas, capacidade de percepção da demanda do ambiente. Personalidade branda.	Rio+20	- Discussões sobre governança Global Ambiental - Críticas à estrutura e desempenho do PNUMA - Proposta de Criação de uma Organização Mundial / Global para o Meio Ambiente que substituiria o PNUMA - Competição com as demais agências e órgãos da ONU	Mandato de coordenação do PNUMA reforçado, reformas na governança e manutenção do programa ao invés da criação de uma nova Organização

Tabela 1 – Resumo da Pesquisa

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo contribuir para o debate acerca da governança ambiental global, colocando a liderança burocrática como um fator relevante na análise, uma vez que ela pode impactar no poder de agenda de uma organização. O líder burocrático deve ser levado em consideração nas discussões acadêmicas sobre a ineficiência e melhoria das estruturas do PNUMA, tendo como premissa a importância do corpo burocrático no cumprimento das funções das organizações.

Nesta dissertação, buscou-se entender o papel de três líderes do PNUMA (Maurice Strong, Mostafa Tolba e Achim Steiner), no fortalecimento do papel de coordenação da organização em três períodos históricos importantes para o órgão (Conferência de Estocolmo 1972, Rio 92 e Rio+20).

O ambiente e as pressões externas foram descritos conforme os desafios impostos para a criação e fortalecimento do papel político do PNUMA, uma vez que se entende que a liderança, ainda que central, não é variável suficiente para se entender o processo de perda, criação ou manutenção do poder de agenda do Programa.

A análise da liderança foi feita usando a tipologia criada por Oran Young (liderança empreendedora, intelectual e estrutural) acrescida da contemplação de características pessoais e de formação profissional.

A análise do ambiente durante os três períodos escolhidos demonstra que, de formas diferentes e singulares, nos três momentos havia pressões externas legais e normativas que colaboravam para a perda do poder de agenda do PNUMA.

A análise das lideranças nos três períodos permitiu demonstrar a importância que todos os líderes tiveram em lidar com o ambiente desafiador, assim como a contribuição do tipo de liderança e características da formação pessoal e profissional para resultados e impactos diferentes no poder de agenda do PNUMA, não refutando a hipótese exploratória. Os três líderes demonstraram grande habilidade diplomática, uma característica exigida pela própria posição ocupada. Igualmente, os três conseguiram grandes conquistas para o reconhecimento do PNUMA como um ator importante na agenda ambiental. Os três líderes analisados possuíam grande conhecimento das questões e políticas desenvolvimentistas, acreditando no desenvolvimento social e econômico acompanhado da preservação ambiental.

Na Conferência de Estocolmo em 1972, os países industrializados e em desenvolvimento tinham interesses e visões contrárias acerca da cooperação internacional para o meio ambiente. A realização da conferência era ameaçada pelo possível boicote por parte dos países em desenvolvimento. Além disto, como mostram documentos dos momentos que antecederam a realização da reunião, muitos países, e inclusive o Secretário Geral da ONU, não eram a favor da criação de uma nova organização que pudesse cuidar do desenvolvimento sustentável. Deve-se reconhecer que o período marca o início das discussões e da elaboração do regime ambiental, o que facilitou a criação de novas instituições. Contudo, a competição por espaço já existia, uma vez que haviam outras agências e programas dentro do sistema ONU que já tratavam da pauta ambiental. Assim, apesar destes fatores externos pressionarem para a não criação de novo aparato organizacional, a Conferência resultou no estabelecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Este resultado teve grande contribuição da liderança de Maurice Strong, que na análise se demonstrou predominantemente empreendedora, conforme a classificação criada por Oran Young. Esta classificação é sustentada por sua inovação nas soluções propostas e na abordagem de negociação, dando especial atenção ao processo e a contatos pessoais. Logo, ele conseguiu, em um ambiente controverso e politicamente frágil, não só atingir um acordo, mas criar uma organização. Strong tinha prestígio e confiança dos países por conta de seu histórico profissional que misturava um ambientalista visionário com um empresário pragmático. Sua inovação, percepção dos interesses dos demais atores, visão de futuro com poder de convencimento o aproximam da caracterização de liderança transformacional, que também contribuiu para que ele liderasse com sucesso as negociações.

Nos primeiros anos de sua história, o PNUMA se consolidou como catalizador de acordos internacionais ambientais e órgão de suporte técnico e científico de grande destaque. O PNUMA liderou as discussões que culminaram na assinatura da Convenção de Viena e Protocolo de Montreal, além de, em parceria com a WMO, ter criado o IPCC, referência científica para mudanças climáticas. Contudo, o PNUMA não foi reconhecido pelos Estados como a organização líder nas negociações da Convenção Quadro da ONU para Mudanças Climáticas e na implementação da agenda do desenvolvimento sustentável. Assim, sua atuação nos preparativos e na Rio 92 foram de caráter predominantemente técnicos, tendo seu poder de agenda ainda mais enfraquecido pela criação, nesta conferência, de mais uma

organização (a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável).

A análise da condução do PNUMA por Mostafa Tolba, neste período, demonstra a presença de dois tipos de liderança, segundo a classificação de Oran Young: empreendedora e intelectual. Contudo, observa-se um destaque da liderança intelectual de Tolba, uma vez que seus esforços contribuíram para que o PNUMA fosse reconhecido, sobretudo, como órgão gerador e disseminador de conhecimento científico, acelerando o processo de perda de poder de agenda pela organização. Com formação científica, Tolba era percebido como líder intelectual que usava da ciência para atingir seus objetivos diplomáticos. Possuía uma metodologia de sistematização de pensamento e de negociação mais pragmática, sempre pautada no conhecimento, o que foi influenciado por sua formação acadêmica. Estes fatores contribuíram para que durante seu mandato como Diretor Executivo, o PNUMA tivesse seu caráter científico e técnico reforçado.

A Rio+20 foi realizada em um ambiente mais complexo do que as demais conferências, mas em uma atmosfera de expectativa e decepção. O PNUMA enfrentou anos de discussões sobre sua estrutura e função, além de lidar com correntes contrárias ao fortalecimento de sua posição política, com a proposta de criação de uma nova organização. Ao mesmo tempo, o Programa se destacou ao antecipar e pautar um dos grandes temas do encontro: a Economia Verde. Os resultados do encontro foram positivos para o PNUMA e levaram, a princípio, ao fortalecimento do seu poder de agenda, ao ser criado o Conselho Governante com participação universal. Este resultado estava de acordo com o que Achim Steiner, terceiro líder analisado, tinha como visão para a organização.

Achim Steiner, assim como os demais, é um líder reconhecido por suas habilidades políticas e diplomáticas, contudo, diferente de Strong é um líder *low profile* e defensor de uma organização enxuta, com excelência. Steiner mostra ser o líder que equilibra bem o tipo empreendedor e intelectual, pois além de propor uma nova forma de enxergar a implementação do desenvolvimento sustentável, teve uma abordagem inovadora para o fortalecimento político da organização. Contudo, a liderança intelectual de Steiner se difere de Tolba, uma vez que buscava articular para o estabelecimento de novos paradigmas e sistemas de pensamento e não tanto para a produção de conteúdo científico e de pesquisa. Isso, o auxiliou a fortalecer sua liderança empreendedora, conseguindo enfrentar o ambiente desafiador, colaborando para a sobrevivência e reforma positiva do programa,

retardando o processo de decadência da função de coordenação da organização.

A pesquisa pode reafirmar conclusões teóricas prévias de que a liderança é um fator relevante no estudo organizacional, e suas características, ao interagir com o ambiente externo, podem provocar efeitos diferentes, auxiliando ou retardando o processo de criação ou perda do poder de agenda de uma organização, assim como reafirma o impacto da formação profissional e características pessoais destes líderes.

Por outro lado, é necessário ressaltar que a análise aqui conduzida não tem o objetivo de colocar a liderança como condição suficiente para o reforço ou não da função de articulação do PNUMA. O estudo de caso não permite afirmar uma relação de causalidade clara e direta entre a liderança e o poder de agenda da organização, uma vez que as pressões ambientais também são variáveis intervenientes no processo.

Igualmente, este estudo não se faz normativo quanto ao apontamento das características adequadas de um líder para que um órgão tenha seu poder de agenda reforçado. Contudo, o teste da hipótese exploratória no caso do PNUMA nos encaminha para a hipótese final onde se observa que líderes empreendedores com características transformacionais, impactaram positivamente na criação e manutenção do poder de agenda da organização, a despeito do ambiente desafiador. Por outro lado, também se pode observar que uma liderança intelectual realçada promoveu fortalecimento do papel científico e técnico da organização.

Esta última constatação é contra intuitiva uma vez que na maioria dos casos estudados pela academia, o poder de agenda da burocracia deriva de sua especialização técnica. Contudo, no caso aqui estudado o fortalecimento do caráter técnico da organização fez com que se acelerasse o processo de perda do poder de agenda da burocracia.

O estudo da liderança executiva abre um leque de possibilidades para novos campos de investigação sobre regimes ambientais internacionais e governança global. Faz-se necessária a realização de estudos aprofundados que possam contribuir para orientar o recrutamento de líderes internacionais, auxiliando no fortalecimento do papel político das organizações internacionais. Além disto, estudos focados nas pressões causadas pelo aumento de complexidade do ambiente no exercício da liderança, também podem contribuir para o debate.

REFERÊNCIAS ⁷⁶

- ACT OF FOUNDATION OF A CONSULTATIVE COMISSION FOR THE INTERNATIONAL PROTECTION OF NATURE. 1913. Disponível em: http://iea-archive.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1913-ConsultativeCommissionProtectionOfNature.FR.txt&par=view_treaty_html. Acesso em: 13 de abril de 2016.
- ACTION PLAN. Stockholm, Sweden: United Nations Conference on Human Environment, 6 to 16 June 1972.
- AGGARWAL, Vinod K. **Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages and Nesting**. Ithaca: Cornell University Press. 1998.
- AGENDA 21. Rio de Janeiro, Brazil: United Nations Conference on Environment & Development, 3 to 14 June 1992.
- ALTER, Karen J.; MEUNIER, Sophie. The Politics of International Regime Complexity. **Perspective on Politics**, v. 7, n. 1, p. 13-24, mar. 2009.
- ANDRESEN, Steinar. The Effectiveness of UN Environmental Institutions. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 7, n. 4, p. 317-336, mar. 2007.
- ANDRESEN, Steinar. Global environmental governance: un fragmentation and co-ordination. In: **Stokke, Olav Schram; THOMMESSEN, Oystein B. (eds.)**, Yearbook of international co-operation on environment and development, London: earthscan publications, n.11, p. 19-26, 2001.
- ANDRESEN, Steinar; SKJÆRSETH, Jon Birger. Can International Environmental Secretariats Promote Effective Co-operation?. In: UNITED NATIONS UNIVERSITY'S INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYNERGIES AND CO-ORDINATION BETWEEN MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, Tokyo, Japan, July 14-16, 1999. Disponível em: <http://archive.unu.edu/inter-linkages/1999/docs/Andresen.PDF>. Acesso em 03 de outubro de 2015.
- ANTRIM, Lance N. Dynamics of Leadership. In: SPECTOR, Bertram I.; SJOSTEDT, Gunnar; ZARTMAN, I. William. **Negotiating international regimes: lessons learned from the United Nations conference on environment and development (UNCED)**. 1 ed. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, p. 149-164, 1994.

⁷⁶ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

BARNETT, Michael N.; Martha FINNEMORE. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, set. /dez. 1999.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T.. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, fev. 2004.

BASS, Bernard M.. **Leadership and performance beyond expectations**. New York: The Free Press, 1985. 191 p.

BAUER, Steffen. Does Bureaucracy Really Matter? The Authority of Intergovernmental Treaty Secretariats in Global Environmental Politics. **Global Environmental Politics**, MIT Press, v. 6, n. 1, p. 23-49, fev. 2006.

BIERMANN, Frank. The Case for a World Environment Organization. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**, v. 42, n. 9, p. 22-31, 2000.

_____. The Emerging Debate on the Need for a World Environment Organization: A Commentary. **Global Environmental Politics**, v. 1, n. 1, p. 45-55, fev. 2001.

_____. Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation (UNEO). **Stakeholder Forum's Programme on Sustainable Development Governance towards the UN Conference on Sustainable Development in 2012 (UNCSD)**, fev. 2011.

BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd. **Managers of global change: the influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge: MIT Press, 2009. 367 p.

BLISS, Donald. **Statement from UNA-NCA President on the Passing of Mostafa Kamal Tolba**. United Nations Association of United States. Disponível em: <http://www.unanca.org/news-events/news/650-statement-from-una-nca-president-on-the-passing-of-mostafa-kamal-tolba> Acesso em: 12.out.2016.

BULCÃO, Luís. ONGs recusam endosso ao documento da Rio+20. **Revista Veja**. Editora Abril. 20.jun.2012. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/ciencia/ongs-recusam-endosso-ao-documento-da-rio20>. Acesso em 22.jan.2016

BURNS, James MacGregor. **Leadership**. 1 ed. New York: Harper & Row, 1978. 530 p.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2003. 366 p.

CHARNOVITZ, Steve. A World Environment Organization. **International Environmental Governance Reform Project. United Nations University Institute of Advanced Studies**, 37p. fev. 2002.

CHASEK, Pamela S.. The Story of the UNCED Process. In: SPECTOR, Bertram I.; SJOSTEDT, Gunnar; ZARTMAN, I. William. **Negotiating international regimes: lessons learned from the united nations conference on environment and development (UNCED)**. 1 ed. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, p. 45-62, 1994.

_____. The United Nations Commission on Sustainable Development: The First Five Years. In: THE UNITED NATIONS AND THE GLOBAL ENVIRONMENT IN THE 21ST CENTURY: FROM COMMON CHALLENGES TO SHARED RESPONSIBILITIES, 14-15 November 1997, New York. Disponível em: <http://archive.unu.edu/ona/PDF/Papers/Chasek,%20PAPER.pdf>. Acesso em 1. Mai. 2014.

CHASEK, Pamela S.; WAGNER, Lynn M.. **The roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations**. Versão digital. New York: Routledge, 2012. 366 p.

CHEN, Chengxin. **UNEP Institutional Reform With Its Impact on Developing Countries**. 12th EADI General Conference. Geneva. June 2008. Disponível em: www.eadi.org/fileadmin/.../paper_chen_2.pdf. Acesso em 20.fev.2013

CLIMATE HEROES. **Achim Steiner, Executive Director, UNEP**. Disponível em: <http://climateheroes.org/portfolio-item/achim-steiner-executive-director-unep/>. Acesso em 03.jan.2017.

COLLINS, Craig. **Toxic loopholes: failures and future prospects for environmental law**. 1 ed. New York: Cambridge University Press, 2010. 281 p.

CONGER, Jay A.; KANUNGO, Rabindra N.. Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings. **Academy of Management Review**, v. 12, n. 4, p. 637-647, out. 1987.

_____. **Charismatic leadership in organizations**. New York: SAGE Publications, 1998. 288 p.

COX, Robert W.. The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization. **International Organization**, University of Wisconsin Press, v. 23, n. 2, jul. 1969.

DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. Stockholm, Sweden. United Nations Conference on Human Environment, June 6-16, 1972.

DODDS, Felix. **Dr. Mostafa Kamal Tolba UNEP's second Executive Director dies.** 28.mar.2016. Disponível em: <http://blog.felixdodds.net/2016/03/dr-mostafa-kamal-tolba-uneps-second.html>. Acesso em : 6.nov.2016.

DOW, Thomas E.. The theory of charisma . **The sociological quartely**, v. 10, n. 3, p. 306-318, jun.1969

DOWNS, Anthony. **Inside Bureaucracy**. Boston: Little Brown and Company, 1967.

ENCYCLOPEDIA OF GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE. Mostafa Tolba. 2002. Disponível em: <http://eu.wiley.com/legacy/wileychi/egec/pdf/GG627-W.PDF>. Acesso em 7.out.2016.

ENGFELDT, Lars-Göran. Chapter 4.3: Role of Maurice Strong: a study in leadership. In: **From Stockholm to Johannesburg and beyond**. Stockholm: Government of Sweden, 2009. Cap.4.3. Disponível em: <http://www.mauricestrong.net/index.php/strong-stockholm-leadership?showall=1&limitstart=>. Acesso em : 13. ago.2016.

ESTY, D. C. et al. Global Environmental Institutions: perspectives on reform. **Royal Institute of International Affairs**, London, 2002.

ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H.. Revitalizing Global Environmental Governance: A Function-Driven Approach. In: **Global Environmental Governance Options & Opportunities**, Yale school of forestry & environmental studies, 255 p. , 2002.

FINNEMORE, Martha. Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism. **International Organizations**, v. 50, n. 2, p. 325-347, mar./jun. 1996.

GHG Project. Environmental Envoy. **Global Leadership Dialogue Series**, v. 3, n.3, jun. 2016. Disponível em: <http://environmentalgovernance.org/featured/2016/07/achim-steiner-featured-in-new-issue-of-global-leadership-dialogues/>. Acesso em: 18.out.2016

GIBSON, Trish. Prophet vs. Politician: Evaluating the Role of Charismatic Leadership in the Promotion of Political Stability. **Kentucky Political Science Association's Annual Meeting**, p. 1-20, fev. 2003.

GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE FORUM: REFLECTING ON THE PAST, MOVING INTO THE FUTURE. 28.jun-2.jul.2009. Glion, Suíça. **Gravações em vídeo**. Disponível em: <http://environmentalgovernance.org/video/2009/09>. Acesso em 10/10/2016

GORE, AL. **Statement by Former Vice President Al Gore on the Passing of Maurice Strong**. Disponível em: <https://www.algore.com/news/statement-by-former-vice-president-al-gore-on-the-passing-of-maurice-strong>. Acesso em: 15.mar.2017

GOVERNING COUNCIL. UNEP. Relatório do encontro de 11 a 24 maio de 1983. Disponível em: http://www.unep.org/sgb/prev_docs/83_05_GC11_report_k8303825.pdf. Acesso em 05.set.2016.

GRIEGER, Andreas. Only One Earth: Stockholm and the Beginning of Modern Environmental Diplomacy. **Environment & Society Portal**, Arcadia. n. 10, 2012. Disponível em: <http://www.environmentandsociety.org/node/3867>. Acesso em: 08 nov. 2016.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza Dos Reis Da. Rio+20 ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente e Sociedade**, n. 3, São Paulo. Sept./Dec. **2012**, São Paulo, v.15,n.3, set./dez. 2012.

HAAS, Peter M.. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, mar. 1992.

_____. Regime Formation in Stages. In: YOUNG, Oran R.; OSHERENKO, Gail. **Polar politics: creating international environmental regimes**. New York: Cornell University Press, 1993. 304 p.

HAAS, Peter M.; KEOHANE, Robert O.; LEVY, Marc A.. **Institutions for the earth: Sources of Effective International Environmental Protection**. 1 ed. Cambridge: The MIT Press, 1993. 340 p.

HALLE, Mark. Life after Rio: A commentary. **IISD**, p. 6, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.iisd.org/library/life-after-rio-commentary-mark-halle-iisd>>. Acesso em: 21 out. 2016.

HALLE, Mark; NAJAM, Adil; BEATON, Christopher. **The future of sustainable development: rethinking sustainable development after rio+20 and implications for UNEP**. IISD, 2013. 30 p

HAMER, M. Plot to Undermine Global Pollution Controls Revealed. **New Scientist**. London, 2 Jan. 2002. Disponível em: <https://www.newscientist.com/article/dn1734-plot-to-undermine-global-pollution-controls-revealed/>. Acesso em: 25 set. 2016.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. Integrating Theories of International Regimes. **Review of International Studies**, Cambridge University Press, v. 26, n. 1, p. 3-33, jan. 2000.

HAWKINS, D. G. et al. **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 426 p

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: Histórias e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 268 p.

HICKMAN, Leo. Maurice Strong on climate 'conspiracy', Bilberberg and population control. **The Guardian**. London, 23.jun.2010. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2010/jun/22/maurice-strong-interview-global-government>. Acesso: 02.ago.2016

HOLDGATE, Martin. **The Green Web: A Union for World Conservation**. Earthscan: New York. 2013. 320 p.

HOUSE, Robert J. A 1976 Theory of Charismatic Leadership. **Working Paper Series. Apresentado na Southern Illinois University Fourth Biennial Leadership Symposium**, Toronto University - Ontario, v. 76, n. 6, out. 1976.

HOUSE, Robert J.; ADITYA, Ram N.. The social scientific study of leadership: quo vadis?. **Journal of Management**, v. 23, n. 3, p. 409-465, mai./jun. 1997.

IGSD. **Dr. Mostafa Tolba, Father of Montreal Protocol, Dies at 93**. 28.mar.2016. Disponível em: <http://www.igsd.org/dr-mostafa-tolba-father-of-montreal-protocol-dies-at-93/>. Acesso em 20.nov.2016.

IISD. Dr. Mostafa Tolba Architect of the Montreal Protocol, IPCC and Biodiversity Convention. 2016. Disponível em: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/mostafa-tolba-architect-montreal-protocol-ipcc-biodiversity-convention.pdf>. Acesso em: 21.set.2016

IMBER, Mark. Too Many Cooks? The Post-Rio Reform of the United Nations. **International Affairs**, v. 69, n. 1, p. 55-70, jan. 1993.

INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS DATABASE PROJECT. Version 2014.3 . Disponível em: <http://iea.uoregon.edu/>. Acesso em: 1.jul. 2016

IVANOVA, Maria. **Can the anchor hold? Rethinking the united nations environment programme for the 21st century**. Yale F&ES Publication Series Report Number 7, Setembro de 2005. 59 p. Disponível em: www.yale.edu/gegproject. Acesso em 13 de outubro de 2014.

_____. Designing the united nations environment programme: a story of compromise and confrontation. **International environmental agreements**, v. 7, n.11, p. 337-361, set. 2007.

_____. UNEP in Global Environmental Governance: Design, Leadership, Location. **Global Environmental Politics**, Massachusetts Institute of Technology, v. 10, n. 1, p. 30-59, fev. 2010.

JACOBSEN, Chanoch; HOUSE, Robert J.. Dynamics of charismatic leadership. A process theory, simulation model, and test. **The Leadership Quarterly**, v. 12, p. 75-112, jan. 2001.

JOACHIM, J.; REINALDA, B.; VERBEEK, B. **International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?** London and New York: Routledge. 2008, 224p.

JOHNSON, Tana; URPELAINEN, Johannes. International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot. **International Organization**, v. 68, n. 1, p. 177-209, jan. 2014.

JR, Thomas E. Dow. The Theory of Charisma. **The Sociological Quartely**, [S.L.], v. 10, n. 3, p. 306-318, jun. 1969.

KOELBLE, Thomas A.. The New Institutionalism in Political Science and Sociology. **Comparative Politics**, New York, v. 27, n. 2, p. 231-243, jan. 1995.

KEOHANE, Robert O.. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. The regime complex for climate change. **The harvard project on international climate agreements**, v.00, n.11, p.111-222, jan. 2010. www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Keohane_Victor_Final_e.pdf. Acesso em: 20 out. 2016.

LEVY, Marc A.. The united nations environment program at a turning point: options for change. **Trabalho preparado para o Projeto da Universidade da ONU "united nations system in the 21st century: environment"**, Nova York, nov. 1997.

LIFE AND TIMES. **Maurice Strong**. Documentário. 16.abr.2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=fhkxC1Q2FNU>. Acesso em 5. Set. 2015

LIMA, Mateus Bezerra. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. **Revista pensar gestão e administração**, v. 4, n. 2, p.111-222, jan. 2016.

LOOKING BACK, LOOKING FORWARD: A DECADE IN UNEP UNDER STEINER'S LEADERSHIP. Genebra, abril de 2016. Video do evento disponível em: <http://www.genevaenvironmentnetwork.org/?q=en/events/looking-back-looking-forward-decade-unep-under-achim-steiners-leadership>. Acesso em 02.dez.2016.

MALMÖ MINISTERIAL DECLARATION. Mai. 2000. Disponível em: http://www.unep.org/malmo/malmo_ministerial.htm. Acesso em 13.out.2016

MCCONNEL, Fiona. **The biodiversity convention: A Negotiation History**. 1 ed. Londres: Springer, 1996. 288 p.

McCORMICK, John. **Reclaiming paradise: The global environmental movement**. Indiana University Press, 1989. 259 p.

MERTON, Robert. **Social Theory and Social Structure**. Glencoe, IL: Free Press, p. 195-206, 1957.

MEYER, John; SCOTT, W. Richard. **Organizational environments: ritual and rationality**. Londres, UK: Sage Publications. 1992. 302p.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, p. 219-242, 1982

MOE, Terry. The Politics of Bureaucratic Structure. In: Ed. CHUBB, Jonh E., PETERSON, Paul E. **Can the Government Govern?** Washington: Brookings Institution, 2010. pp.267-329

MOLTKE, Konrad Von. The organization of the impossible. **Global environmental politics**, v. 1, n. 1, p. 23-28, fev. 2001.

MORIN, Jean-frédéric; ORSINI, Amanda. **Essential concepts of global environmental governance**. 1 ed. Oxlon e New York: Routledge, 2015. 268 p.

NAIROBI DECLARATION. 18 mai.1982. Disponível em: <http://www.un-documents.net/nair-dec.htm>. Acesso em 15 set.2016.

NAJAM, Adil. The Case Against a New International Environmental Organization. **Global Governance**. Vol. 9. p.367-384. 2003

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. **Global Environmental Governance: A Reform Agenda**. International Institute for Sustainable Development, 2006. 124 p.

NAY, Olivier. What drives reforms in international organizations? external pressure and bureaucratic entrepreneurs in the un response to aids. **Governance**, Wiley, n.11, p. 689-712, mar. 2014.

OBERTHÜR, Sebastian. Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations. **International Environmental Governance Reform Project. United Nations University Institute of Advanced Studies**, 25 p. fev. 2002.

OXFORD MARTIN SCHOOL. **People Achim Steiner: Director, Oxford Martin School**. 2016 Disponível em: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/people/746>. Acesso em 02.jan.2017

PLAN OF IMPLEMENTATION OF THE WORLD SUMMIT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Johannesburg. 2002. Disponível em: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf

PNUMA. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza: Síntese para Tomadores de Decisão.** Nairobi, 2001. Disponível em: www.unep.org/greenconomy. Acesso em 15.nov.2016.

POWELL, Walter W.; BROMLEY, Patricia. New institutionalism in the analysis of complex organizations. In **International encyclopedia of social and behavioral sciences**, 2nd edition, Vol. 16. Oxford: Elsevier. p.764-769

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J.. **The new institutionalism in organizational analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991. 486 p.

REINALDA, Bob. Decision Making within International Organizations: An overview of Approaches and Case Studies. In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH (ECPR), 29TH JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS, Grenoble, France, 6-11 April 2001. Disponível em: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6161c44f-f398-45ef-a48f-02da2d6f6cc9.pdf>. Acesso 29 de agosto de 2015.

ROSENDAL, Kristin; ANDRESEN, Steinar. Unep's role in enhancing problem - solving capacity in multilateral environmental agreement. **Fridtjof Nansen Institutt**, 40 p., 2003.

ROTBERG, Robert I. **Transformative political leadership: Making a Difference in the Developing World.** Edição. Chicago: The University of Chicago Press, 2012. 216 p.

RUNGE, C. Ford. A Global Environmental Organization (GEO) and the World Trading System. **Journal of World Trade**, v. 35, n. 4, p.399-426, 2001.

RYDIN, Yvonne. **Governing for sustainable urban development.** 1 ed. London: Routledge, 2010. 172 p.

SCHARLIN, Patricia. The United Nations and the Environment: After Three Decades of Concern, Progress Is Still Slow. **Ambio**, v. 11, n. 1, p. 26-29, 1982.

SCHECHTER, Michael G. Leadership in International Organizations: Systemic, Organizational and Personality Factors. **Review of International Studies**, Cambridge University Press, v. 13, n. 3, jul. 1987.

SCOTT, W. Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative science quarterly**, Cidade, v. 32, n. 4, p. 493-511, dez. 1987.

SELZNICK, Philip **An Approach to a Theory of Bureaucracy.** American Sociological Review, Vol. 8, No. 1, p. 47-54, 1943.

_____. *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, CA, University of California Press. 1949.

SILVA, Darly Henriques Da. Protocolos de Montreal e Kyoto: pontos em comum e diferenças fundamentais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, jul./dez. 2009.

SPECTOR, Bertram I.; SJOSTEDT, Gunnar; ZARTMAN, I William. **Negotiating international regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)**. 1 ed. Londres: Graham & Trotman/ Martin; Nijhoff, 1994. 302 p.

SPETH, James Gustave; HAAS, Peter. **Global environmental governance**. 1 ed. Washington: Island Press, 2006. 192 p.

STRONG, Maurice. Maurice Strong.net. Disponível em: <<http://www.mauricestrong.net/>>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. **Where on earth are we going?** Toronto: Vitage Canada, 2000. 432 p.

TÄLLBERG FOUNDATION. **Achim Steiner**. Disponível em: <http://www.tallbergfoundation.org/prize2015/achim-steiner/>. Acesso em 13.jan.2017.

THATCHER, Margaret. **Speech at 2nd World Climate Conference**. 16.nov.1990. Disponível em: <http://www.margaretthatcher.org/Speeches/displaydocument.asp?docid=108237&doctype=1>. Acesso: 15.mar.2017.

TARASOFSKY, Richard G. International Environmental Governance: Strengthening UNEP. **United Nations University Institute of Advanced Studies project on International Environmental Governance Reform**, p. 1-29, fev. 2002. Disponível em: <<https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/C08-0050-Tarasofski-International.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

THE NATURE CONSERVANCY. **About**. Disponível em: www.nature.org. Acesso em 9.ago.2017.

THE ROYAL INSTITUTE OF INTERNACIONAL AFFAIRS. **Global Environmental Institutions: Analysis and Options for Change**. London: RIIA and Earthscan. 2001. Disponível em: <http://www.riia.org/Research/eep/eep.html>. Acesso em: 15 de março de 2015.

THE SECOND WORLD CLIMATE CONFERENCE. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs221.htm> . Acesso em: 03.set.2016.

THORN, I. Marlene. Leadership in International Organizations: Global Leadership Competencies. **The Psychologist-Manager Journal**, v. 15, n. 3, p. 158-163, ago. 2012.

THOMMESSEN, Oystein B.; STOKKE, Olav Schram. **Yearbook of international cooperation on environment and development 2003-04**. 1 ed. Londres: Earthscan, 2009. 372 p.

TIMOSHENKO, Alexander; BERMAN, Mark. The United Nations Environment Programme and The United Nations Development Programme. In: WERKSMAN, Jacob. **Greening international institutions**. 1 ed. London: Earthscan, 1996. p.38-54

TOLBA, Mostafa K.; RUMMEL-BULSKA, Iwona. **Global Environmental Diplomacy: Negotiating Environmental Agreements for the World 1973-1992**. Cambridge: MIT Press, 1998. 232 p.

UNFCCC. **Old Colleagues Sing Farewell Song for UNEP's Achim Steiner! Paris. 21.mar.2016**. Disponível em: <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/old-colleagues-sing-farewell-song-for-unep-s-achim-steiner/>. Acesso em 10.jan.2017.

UNITED NATIONS. **UN Conference on Environment and Development (1992)**. Disponível em: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>. Acesso em 18.jul.2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **21 issues for the 21st Century: Result of the UNEP Foresight Process on Emerging Environmental Issues**. 2012.

Disponível em:

<<https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=388&menu=15>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. **1972 United Nations Conference on the Human Environment**. Documentário. 1972. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mJUK70tfELA>. Acesso em 30. nov.2016.

_____. **Achim Steiner bids farewell to UNEP after a successful decade long**. Disponível em: <http://www.unep.org/stories/farewell/Achim-steiner-bids-farewell-to-unep-after-successful-decade-long-tenure.asp#sthash.bZEmye9H.dpuf> . Acesso em 12.jan.2017.

_____. **A/RES/S-19/2**. Resolution Adopted by the General Assembly. Programme for the Further Implementation of Agenda 21.17.set.1997. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/spec/aress19-2.htm>. Acesso em: 13.jan.2017.

_____. **Executive Director**. Disponível em: <https://www.un.int/pm/executive-director-united-nations-environment-programme-unep> . Acesso em 16.ago.2016.

_____. **Funding**. Disponível em: <http://www.unep.org/about/funding> . Acesso em 20.mai.2016.

- _____. **Mostafa Tolba**. Disponível em:
<http://www.unep.fr/ozonaction/montrealprotocolwhoswho/profile.asp?id=102>. Acesso em 9.jun.2016.
- _____. **Governing Council**. Disponível em:
<http://www.unep.org/newyork/IntergovernmentalPolicyCoordination/UNEPGoverningCouncil/tabid/52273/Default.aspx>. Acesso em 16.ago.2016.
- _____. **Organization Profile**. Disponível em:
www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf. Acesso em: 15.mai.2016.
- _____. **UN environment**. Disponível em: <<http://web.unep.org/>>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- _____. **The World Mourns one of its Greats: Maurice Strong dies, his legacy lives on**. Disponível em:
<http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=26854&ArticleID=35597>. Acesso em: 11 de out.2016.
- _____. **Trubute to Dr. Mostafa Tolba**. Secretaria del Ozonio. Disponível em:
<http://ozone.unep.org/es/node/41026>. Acesso em 14. Jan. 2017.
- _____. **Reflection on UNEP's history by Former UNEP Executive Director Elizabeth Dowdeswell**. Executive Director's Panel Discussion on UNEP's history .2012. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=wJtMyCBY6Zs>. Acesso em 01.dez.2016.
- _____. **UN Environment. Canal de vídeos no Youtube**. Disponível em:
<https://www.youtube.com/playlist?list=PLZ4sOGXTWw8Gqo5mGd16uol6JhyLOWkiY&app=desktop>. Acesso em: 13.ago.2016.
- _____. **Report of the Governing Council on the work of its fourth session**. 30.mar-14.abr. 1976. (A/31/25). Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/K76/031/25/IMG/K7603125.pdf?OpenElement>. Acesso em 12. jan.2017.
- _____. **Report of the Governing Council on the work of its eleventh session**. 11-24.may.1983. (A/38/25). Disponível em: [http://www.undocs.org/A/38/25\(SUPP\)](http://www.undocs.org/A/38/25(SUPP)). Acesso em 12.jan.2016.
- _____. **Report of the United Nations Conference on Human Environment**. Stockholm, 5-16 Jun.1972 (A.CONF.48/PC/13). <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em 15.ago.2016.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 2997 (XXVII)**. Twenty Seventh Session. New York. 1972.

_____. **A/RES/45/21**. 71st plenary meeting. 21 dez. 1990. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r212.htm>. Acesso em 27.dez.2016.

UNEP. **The first 40 years**: a narrative by Stanley Johnson. Nairobi,2012. 302 p.

WALTZ, Kenneth N.. **Theory of international politics**. Waveland Press, 1979. 251 p.

WEBER, Max. **Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, p. 7-38, 1993.

WEIL, Martin. Mostafa K. Tolba, U.N. environmental official, dies at 93. **The Washington Post**. 29.mar.2016. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/national/energy-environment/mostafa-k-tolba-un-environmental-official-dies-at-93/2016/03/29/e38b1e74-f558-11e5-9804-537defcc3cf6_story.html?utm_term=.6b0a504eb00d. Acesso em 11.out.2016.

WEISS, Thomas G.. International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service. **International Affairs**, Royal Institute of International Affairs, v. 58, n. 2, p. 287-306, spring 1982.

WERKSMAN, Jacob. **Greening international institutions**. 1 ed. Londres: Earthscan, 1996. 344 p

WETTESTAD, Jorgen. Designing Effective Environmental Regimes: The Conditional Keys. **Global Governance**, v. 7, p. 307-341, jul/set. 2001.

WIDERBERG, Oscar; LAERHOVEN, Frank Van. Measuring the autonomous influence of an international bureaucracy: The Division for Sustainable Development. **International Environmental Agreements**, v. 14, p. 303-327, abr. 2014.

WORLD COMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Our Common Future. Report. 1989. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em : 7.nov.2016.

YOSHIDA, Ernesto. Rio +20 ou Rio -20? **Revista Planeta Sustentável**. Editora Abril, abril de 2012. Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conferencia-sustentabilidade-rio-20-onu-684624.shtml>. Acesso em 01.dez.2016.

YOUNG, Oran R.. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. **International Organization**, MIT Press, v. 45, n. 3, p. 281-308, jul. 1991.

YOUNG, Oran R.; OSHERENKO, Gail. **Polar politics:** Creating International Environmental Regimes. 1993 ed. Nova Iorque: Cornell University Press, 1993. 276 p

ANEXO I**Lista de Entrevistados**

Laura Tetti

Livia Bizik

Maria Ivanova

Mark Halle

José Goldemberg

Suzana Kahn

ANEXO II

Questionário Base Aplicado nas Entrevistas⁷⁷

- 1 – Tendo em mente a Conferência de Estocolmo em 1972 e a criação do PNUMA, quais eram os maiores desafios para Maurice Strong e para os Estados?
- 2 - Em sua opinião, qual foi o papel de Maurice Strong para a criação do PNUMA? Pode-se dizer que se tratava de um projeto seu? Se sim, por quê?
- 3- Quais características pessoais e profissionais de Maurice Strong que podem tê-lo auxiliado no processo de negociação?
- 4- Você o classificaria como um líder empreendedor ou intelectual? Ou ambos? Por quê? Ele possuía visão? Qual era sua interação com os atores e ambiente externo?
- 5- O PNUMA ficou dependente da liderança de Strong?
- 6 – Você classificaria Tolba como um líder empreendedor, intelectual ou os dois? Por quê?
- 7 - Mostafa Tolba, mesmo depois de ter alcançado excelentes resultados enquanto liderou o PNUMA não conseguiu colocar a organização na liderança da Rio 92 e de importantes discussões como mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. Em sua opinião, por que isto teria acontecido? Como foi a participação de Tolba na Rio 92? Que características pessoais e de formação poderiam ter impactado neste processo? Por que Maurice Strong teria sido chamado novamente para liderar a conferência?
- 8 – Tolba possuía visão? Como era sua interação com atores e ambiente externo?
- 9- Você acredita que o PNUMA tenha perdido poder de agenda após a Rio 92? Por quê?
- 10- Qual o impacto da criação da CSD no papel de coordenador do PNUMA?
- 11 – Na sua opinião, qual a percepção que outros países e organizações tem do PNUMA como organização articuladora líder da agenda ambiental internacional?

⁷⁷ As entrevistas foram semiestruturadas e este questionário serviu para guiá-las. Perguntas adicionais foram feitas para melhor aproveitar as experiências de cada entrevistado. Por questões de confidencialidade acordadas previamente com os entrevistados, a transcrição das entrevistas não será disponibilizada nesta dissertação. Contudo, em caso de interesse, estas podem ser requisitadas pelo e-mail: rachglueck@yahoo.com.br e só serão enviadas mediante a autorização dos entrevistados.

12 – Quais foram os impactos da Rio+20 no poder de agenda do PNUMA? Este foi fortalecido?

13- Qual foi o papel de Achim Steiner no processo de discussão acerca da governança global ambiental e do papel do PNUMA?

14- Como você percebe a liderança de Achim Steiner? Poderíamos classifica-lo como empreendedor, intelectual ou os dois? Por quê?