



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MILENA ALENCAR GONDIM

**A POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL: UMA ANÁLISE SOB ASPECTOS
TRANSNACIONAIS DE GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

FORTALEZA

2023

MILENA ALENCAR GONDIM

A POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL: UMA ANÁLISE SOB ASPECTOS
TRANSNACIONAIS DE GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico – Linha de Pesquisa 2: Ordem Constitucional, Internacionalização e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- G635p Gondim, Milena Alencar.
A política ambiental local : uma análise sob aspectos transnacionais de governança, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável / Milena Alencar Gondim. – 2024.
116 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.
1. Política ambiental. 2. Governança. 3. Sustentabilidade. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. Transnacional. I. Título.

CDD 340

MILENA ALENCAR GONDIM

A POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL: UMA ANÁLISE SOB ASPECTOS
TRANSNACIONAIS DE GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico – Linha de Pesquisa 2: Ordem Constitucional, Internacionalização e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.

Aprovada em: xx/xx/xxxx.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Sandra Regina Martini
Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER)

Aos meus pais, Iraídes e Sérgio, minha maior
inspiração, minha referência, meu lar e meu
porto-seguro.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor William Marques Paiva Júnior, por toda a inspiração desde as lições da Graduação, pela generosidade na partilha do saber jurídico e das vivências, pela compreensão com as falhas no percurso, pelas quais anseio compensar, mas, acima de tudo, por ter protagonizado nessa trajetória o papel de mestre, guiando-me de forma tão autêntica, humana e competente.

À minha família: meus pais, Iraídes e Sérgio, por me dedicarem tanto de si, por inspirarem o meu melhor, por me ladearem em todos os caminhos, por serem profissionais no cuidar e no amar; minha irmã, Andressa, por me aconselhar na vida e na vivência acadêmica, por ser cúmplice e torcedora das minhas conquistas e suporte nos obstáculos; minha sobrinha, Elisa, por me dar meus melhores sorrisos, minhas maiores alegrias e os momentos pueris mais doces dos meus dias.

Ao meu companheiro, Aldo, sempre indulgente e cuidadoso, que esteve ao meu lado pacientemente cedendo espaço à academia, por torcer e acreditar em mim, muitas vezes mais do que eu.

Aos meus amigos, companheiros de jornada do Mestrado, Carolina, João Paulo, Charles e Patrícia, sem os quais não vislumbro o sucesso nessa empreitada e aos quais serei eternamente grata.

Aos amigos, companheiros da vida, Robson, Janaina, Fahad, Marília, Ricardo, Ticiane, Roselane, João, Bruno, cuja parceria me ajuda a enfrentar as intempéries e me torna mais leve a caminhada.

À Universidade Federal do Ceará, onde dei os primeiros passos no Direito, conquistando o título de Bacharel, e a seus servidores e colaboradores, sempre prestativos.

“...precisamos de uma mudança de paradigma, uma crítica total que, em nome da remissão de Gaia, coloque a Terra viva uma vez mais no centro da perspectiva jurídica e faça o direito retornar para as mãos das comunidades nativas.” (CAPRA e MATTEI, 2018, p. 191).

RESUMO

A proteção do meio ambiente fortaleceu-se com a realização de conferências internacionais, como a Conferência de Estocolmo, a Rio-92 e a Rio+20, em que desastres ambientais eram pauta, bem como meios para mitigá-los e conceitos que seriam fundamentais para o Direito Ambiental Internacional. Dentre eles, o conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado pelo Relatório Brundtland, que firmou o caráter transgeracional da preservação dos recursos naturais. Os debates nos eventos levaram à compreensão da inexistência de fronteiras para os danos ambientais, exurgindo a demanda de uma perspectiva transnacional para se lograr a consecução do bem comum, mediante mecanismos de governança, tais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, consistindo em uma evolução da sustentabilidade individual para a sustentabilidade social e ambiental. Nesse contexto, a política ambiental local viabiliza a execução de políticas públicas e privadas com ampla participação, multiatores, conferindo efetiva voz aos diversos setores sociais, bem como o acompanhamento dos resultados, a fim de avaliar a adequação dos planos estabelecidos e a necessidade de releitura, em decorrência do caráter dinâmico inerente à governança. No presente trabalho, objetiva-se investigar a relevância da política local sob o prisma da transnacionalidade, da governança, da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, traçando o percurso histórico da proteção internacional do meio ambiente, analisando a proteção transnacional dos recursos naturais e identificando o papel da política ambiental local na governança global. Quanto à metodologia, o método empregado na pesquisa consiste no dedutivo, mediante estudo qualitativo e exploratório, de caráter jurídico e teórico, voltado para aspectos conceituais, jurisprudenciais e doutrinários quanto à matéria em foco. A técnica adotada corresponde à documentação indireta com pesquisa bibliográfica-documental, por meio de fontes como livros impressos e publicados digitalmente, bem como revistas digitais, artigos científicos jurídicos e de áreas correlatas, legislações e demais normativos que regem a matéria objeto do estudo. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória.

Palavras-chave: Política ambiental, governança, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, transnacional.

ABSTRACT

Environmental protection was strengthened with the holding of international conferences, such as the Stockholm Conference, Rio-92 and Rio+20, in which environmental disasters were on the agenda, as well as means to mitigate them and concepts that would be fundamental for International Environmental Law. Among them, the concept of sustainable development, enshrined in the Brundtland Report, which established the transgenerational nature of the preservation of natural resources. The debates at the events led to the understanding that there are no boundaries for environmental damage, resulting in the demand for a transnational perspective to achieve the common good, through governance mechanisms, such as the Sustainable Development Goals, consisting of an evolution of sustainability individual for social and environmental sustainability. In this context, local environmental policy enables the execution of public and private policies with broad, multi-actor participation, giving an effective voice to the different social sectors, as well as monitoring results, in order to evaluate the adequacy of established plans and the need for re-reading, due to the dynamic nature inherent to governance. In this work, the aim is to investigate the relevance of local politics from the perspective of transnationality, governance, sustainability and sustainable development, tracing the historical path of international environmental protection, analyzing the transnational protection of natural resources and identifying the role of local environmental policy in global governance. As for the methodology, the method used in the research consists of deductive, through a qualitative and exploratory study, of a legal and theoretical nature, focused on conceptual, jurisprudential and doctrinal aspects regarding the subject in focus. The technique adopted corresponds to indirect documentation with bibliographic-documentary research, through sources such as printed and digitally published books, as well as digital magazines, legal scientific articles and related areas, legislation and other regulations that govern the subject matter of the study. The research is pure and qualitative in nature, with descriptive and exploratory purposes.

Keywords: Environmental policy, governance, sustainability, sustainable development, transnational.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais atuações do PNUMA antes daRio+20	24
Figura 2 – Evolução das conferências relacionadas ao desenvolvimento sustentável.....	47
Figura 3 – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).....	64
Figura 4 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEFIS	Agência de Fiscalização Municipal
CMS	Convenção sobre Espécies Migratórias
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente
DDT	Dicloro-Difenil-Tricloroetano
FCS	Fortaleza Cidade Sustentável
FUNDEMA	Fundo de Defesa do Meio Ambiente
ICLEI	Governos Locais pela Sustentabilidade
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIS	Organizações Internacionais
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Prepcom	Comitê Preparatório
SCSP	Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SIMMA	Sistema Municipal de Meio Ambiente
EU	União Europeia
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza

UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 PERCURSO HISTÓRICO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE	15
2.1 Os marcos internacionais pioneiros: a Conferência de Estocolmo de 1972 e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme– UNEP ou PNUMA).....	16
2.2 Relatório Brundtland de 1987 – “Nosso Futuro Comum”: surgimento do paradigma de desenvolvimento sustentável	26
2.3 Análise de efetividade para a sustentabilidade da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) – Rio-92 e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) – Rio+20.....	34
3 A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: A PROTEÇÃO TRANSNACIONAL AO MEIO AMBIENTE	45
3.1 A Política Ambiental Internacional: uma trajetória desafiadora para as convergências na busca pelo bem comum	47
3.2 A transnacionalidade da proteção ambiental como um fundamento de governança decorrente do Direito Fraternal	54
3.3 Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS): diretrizes para a governança ambiental global.....	61
4 O PAPEL DA POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL NA GOVERNANÇA GLOBAL	70
4.1 Delimitação conceitual de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade	71
4.2 Sustentabilidade individual à sustentabilidade social e ambiental: a relevância das políticas públicas locais para a efetividade da governança ambiental global.....	79
4.3 Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza: recorte analítico-normativo local sob o prisma da governança e da sustentabilidade.....	85
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

1 INTRODUÇÃO

Os primeiros registros relacionados à consciência ambiental remontam à Idade Média, quando surgiram os primeiros indícios de preocupação com a preservação dos recursos naturais, principalmente relacionados à madeira após períodos de extração intensa. No entanto, o que se pode chamar de "despertar" da consciência ecológica ocorreu principalmente no século XX, marcado por debates limitados a questões pontuais e geograficamente restritas, influenciados pelas partes envolvidas e pelo objeto específico das discussões.

Não há um marco específico para esse despertar, mas diversos eventos contribuíram para ampliar a conscientização, incluindo desastres ambientais, convenções internacionais e mudanças nas políticas empresariais, como destacado por José Eli da Veiga. Foi necessário que calamidades ambientais, muitas vezes resultando em mortes, chamassem a atenção para a necessidade de ação, como os casos de poluição na Bélgica, nos Estados Unidos e no Japão.

Esses eventos ocorreram em um mundo globalizado, onde as informações se difundiam rapidamente, contribuindo para uma visão mais ampla e conectada dos problemas ambientais. As autoridades locais responderam a esses problemas de forma pontual, buscando mitigar danos já causados, mas sem abordar as causas subjacentes, o que se tornou insuficiente. Para lidar com essas questões, houve movimentos internacionais, como a Conferência de Estocolmo de 1972, o Relatório Brundtland de 1987, a Rio-92 e a Rio+20, que buscaram adotar medidas conjuntas para promover o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.

A Conferência de Estocolmo reconheceu a importância de estabelecer normas jurídicas específicas para a proteção do meio ambiente, demandando colaboração internacional entre as nações. A diversidade de participantes gerou tensões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, refletindo as diferentes necessidades e perspectivas. Os princípios estabelecidos na Declaração refletiam uma visão incipiente de governança ambiental, abordando a proteção integrada do meio ambiente, o desenvolvimento econômico sustentável e a cooperação internacional.

Além disso, a Conferência resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que desempenhou um papel crucial na promoção do desenvolvimento sustentável e na coordenação de ações globais relacionadas ao meio

ambiente. No entanto, o PNUMA enfrentou críticas por sua falta de centralização e coordenação eficaz, devido à multiplicidade de acordos e atores envolvidos na temática ambiental.

Em 1983, a ONU estabeleceu a Comissão Global sobre o Meio Ambiente e Progresso Humano após a Conferência de Estocolmo. Quatro anos depois, lançou o "Nosso Futuro Comum" ou Relatório Brundtland, introduzindo o conceito de desenvolvimento sustentável. Sua importância foi evidente na preparação para a Rio-92, destacando a necessidade de ação coordenada para enfrentar os desafios ambientais globais.

A Rio-92 consolidou o desenvolvimento sustentável, destacando a responsabilidade dos países desenvolvidos pelos danos ambientais e promovendo apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento, originando a Agenda 21, uma iniciativa global para promovê-lo globalmente, cuja implementação local exige participação comunitária para políticas ambientais eficazes e legítimas.

Já a Rio+20, por sua vez, destacou a necessidade contínua de ações para enfrentar desafios ambientais e sociais, mas não estabeleceu responsabilidades concretas, originando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dos quais decorreram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que consistiram em uma tentativa posterior de avançar nesse sentido, agindo como um instrumento de governança.

A governança, originada no setor privado, expandiu-se para áreas como corporativa, pública, urbana, eletrônica e ambiental. A necessidade de governança ambiental global reflete a compreensão de que os impactos ambientais transcendem fronteiras, demandando participação internacional na formulação de políticas. A interconexão global destaca a cooperação entre atores em vários níveis para promover o desenvolvimento sustentável.

A governança ambiental global demanda uma abordagem flexível do Direito Internacional, superando conceitos tradicionais de soberania para coordenar interesses comuns. Mitigar a degradação ambiental requer cooperação entre diversos atores, desde a identificação de problemas até a proposição de soluções, com participação abrangente e transnacional visando à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

O termo "transnacional" engloba diversos fenômenos que transcendem fronteiras estatais, incluindo relações comerciais, normas e instituições independentes de Estados soberanos. No contexto ambiental, a transnacionalização é crescente, especialmente na proteção global da biosfera, exigindo ações coordenadas e colaborativas. O Direito Ambiental

Internacional enfrenta desafios na regulamentação de questões ambientais transfronteiriças, apesar da existência de instrumentos de *soft law*.

O constitucionalismo global, proposto por Ferrajoli, ultrapassa os limites nacionais, defendendo a proteção dos direitos humanos e dos recursos naturais em escala mundial. A implementação de uma Constituição da Terra, baseada em instituições de garantia, é fundamental para enfrentar desafios globais, como a proteção ambiental. É essencial estabelecer um sistema jurídico ambiental global transnacional, alinhado com valores de solidariedade e fraternidade, para garantir a sustentabilidade e a sobrevivência da humanidade.

Embora os ordenamentos jurídicos nacionais possuam mecanismos para lidar com questões ambientais, é essencial que estejam em conformidade com diretrizes internacionais para garantir a consistência das políticas. Muitos mecanismos de governança ambiental global são classificados como *soft law*, cuja natureza voluntária não os isenta de obrigações vinculantes, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais desempenham um papel crucial na orientação da melhoria coordenada das práticas ambientais, refletindo uma união de esforços para promover o bem-estar das gerações presentes e futuras.

A participação social é fundamental para promover transformações nos padrões de produção e consumo, exigindo uma abordagem integral e sistêmica para enfrentar os desafios contemporâneos do desenvolvimento sustentável. A implementação de políticas multilaterais e localizadas é essencial para alcançar as metas transnacionais estabelecidas.

O debate contemporâneo sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento reflete diversas perspectivas, desde a defesa do modelo dominante até posturas mais radicais de preservação, com um espectro intermediário buscando conciliar desenvolvimento e proteção ambiental. Esse debate influenciou a formulação de políticas públicas e privadas, destacando-se o conceito de desenvolvimento sustentável consolidado pelo Relatório Brundtland, que questiona a compatibilidade dos padrões de produção e consumo com a capacidade dos ecossistemas. Apesar da urgência global em mudar esses padrões, a utilização dos recursos ambientais continua impulsionada pela maximização dos lucros, intensificando a deterioração ambiental e as disparidades sociais. A institucionalização do desenvolvimento sustentável impulsionou avanços tecnológicos e engajou setores governamentais e sociais, mas persistem lacunas entre teoria e prática.

A busca pelo desenvolvimento sustentável demanda o envolvimento de atores de todos os setores da sociedade em todas as fases do processo de tomada de decisão e

implementação de políticas ambientais. Somente por meio desse engajamento amplo e contínuo, bem como de uma relação transnacional entre os sujeitos, é possível garantir o bem-estar das gerações presentes e futuras, na tentativa de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente.

O movimento de transnacionalidade expandiu-se para diversos campos, como tecnologia e comunicação, aproximando nações geograficamente distantes e culturalmente diversas. Esse fenômeno é especialmente evidente na proteção ambiental, em que danos ambientais podem ter repercussões além das fronteiras nacionais, fortalecendo a integração e cooperação para o desenvolvimento sustentável.

A mitigação da soberania estatal devido à intensificação das relações internacionais deu origem a novos atores na governança global, ampliando a participação popular, especialmente em questões ambientais. Esses novos atores, independentes dos Estados, desempenham um papel fiscalizador e influenciam as agendas, contribuindo para a proteção ambiental nos âmbitos local e global, a fim de tornar efetiva a sustentabilidade.

A sustentabilidade emerge como um princípio ético-jurídico essencial para regular a interação entre o homem e o ambiente, exigindo responsabilidade individual e coletiva diante dos desafios ambientais. Isso envolve não apenas a proteção dos recursos naturais, mas também a promoção do bem-estar das gerações presentes e futuras. A participação social é fundamental para viabilizar mudanças significativas em direitos socioeconômicos e na busca pela sustentabilidade ambiental e social. Ela fortalece a consciência coletiva sobre questões ambientais e suscita ações e políticas para preservar os recursos naturais e propiciar uma convivência harmoniosa entre humanos e o meio ambiente.

A participação coletiva desempenha um papel crucial na tomada de decisões públicas, especialmente em contextos judiciais, em que litígios estruturais demandam uma abordagem inclusiva para garantir a dignidade das partes envolvidas e promover soluções eficazes e sustentáveis. Considerando a importância da governança ambiental global, é fundamental envolver uma ampla gama de atores na tomada de decisões que afetam o meio ambiente e as comunidades humanas, promovendo a colaboração e cooperação para lidar com desafios ambientais globais. Isso contribui para o desenvolvimento de políticas mais eficazes e sustentáveis para proteger o meio ambiente e o bem-estar das gerações atuais e futuras.

No Brasil, o recorte do município de Fortaleza é apresentado como exemplo da postura normativa local no tocante à governança ambiental e seus aspectos transnacionais e

sustentáveis.

Assim, os pressupostos justificadores da presente pesquisa consistem em sua viabilidade, uma vez que há fontes relativas à matéria, e em sua relevância social, pois coopera com a possibilidade de aperfeiçoamento da execução das agendas ambientais locais com mais eficiência e eficácia, favorecendo o desenvolvimento da salvaguarda dos recursos naturais pela comunidade transnacional.

O presente trabalho, desenvolvido na área de concentração em “Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico” e na linha de pesquisa 2 “Ordem Constitucional, Internacionalização e Sustentabilidade”, tem como preocupação central compreender a influência do Direito e da ordem jurídica na configuração da convivência social, seja por intermédio das normas legais instituídas ou através da análise teórica das problemáticas jurídicas. O enfoque consiste no recorte da internacionalização da proteção ambiental e da sustentabilidade sob o prisma da governança e a instrumentalização possível na execução local cujos efeitos repercutam de maneira transnacional, em razão da onipresença dos recursos naturais e da potencialidade dos danos.

O objetivo específico consiste em realizar um estudo analítico da política ambiental local, balizando-se por parâmetros de governança global, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, em razão da exequibilidade de políticas públicas e privadas nessa esfera e da viabilidade do efetivo acompanhamento.

Para isso, após a primeira seção introdutória, o trabalho trata, na segunda parte, do contexto histórico da proteção internacional da biosfera, subdividida nos principais marcos, quais sejam, a Conferência de Estocolmo de 1972, o Relatório e Brundtland, a Rio-92 e a Rio+20. Aludidos eventos, dos quais resultaram documentos para a evolução da proteção ao meio ambiente, merecem uma análise acurada, pois suas repercussões alcançaram a legislação pátria e, conseqüentemente, a local, bem como ensejaram expectativas na comunidade internacional.

Sequencialmente, na terceira seção, pretende-se abordar aspectos relevantes relativos à proteção transnacional ao meio ambiente, sob a perspectiva da governança global, analisando a Política Ambiental Internacional e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O quarto capítulo, por sua vez, adentra a esfera local da política ambiental, a partir da delimitação conceitual de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, destacando a importância dos municípios na proteção da biosfera na perspectiva transfronteiriça e

identificando aspectos de destaque de sua agenda, passando para uma análise normativa da Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza como recorte local brasileiro.

No tocante à metodologia, cumpre salientar que o método empregado na pesquisa consiste no dedutivo, mediante estudo qualitativo e exploratório, de caráter jurídico e teórico, voltado para aspectos conceituais e doutrinários quanto à matéria em foco. A técnica adotada, por sua vez, corresponde à documentação indireta com ampla e minuciosa pesquisa bibliográfica-documental, visando a alcançar o objeto proposto. Para tanto, as fontes são documentos nacionais e internacionais, livros impressos e publicados digitalmente, bem como revistas digitais, artigos científicos jurídicos e de áreas correlatas, legislações e demais normativos que regem a matéria objeto do estudo. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória.

2 PERCURSO HISTÓRICO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O primeiro registro à menção do uso sustentável dos recursos naturais remonta à Idade Média, visando à preservação da madeira após um período de extração massiva, no entanto o que Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021) chamam de “despertar” da consciência ecológica deu-se somente no século XX. Por muito tempo os grandes debates restringiam-se a questões apenas pontuais, sendo limitadas não só pelo objeto específico das discussões a depender do problema (como um determinado recurso que estava prestes à escassez), mas também geograficamente conforme as partes envolvidas.

Anteriormente a esse dito despertar, é possível identificar ações que demonstram que a inquietação com a degradação ambiental não é atual, sendo uma breve amostra disso a criação do primeiro parque natural do mundo em 1872, Yellowstone, nos Estados Unidos (BARBIERI, 2007), e, no Brasil, em 1808, a criação do Jardim Botânico, o qual é considerado a primeira unidade de conservação brasileira por certos grupos. Assim como essas medidas, diligências de ordens distintas foram adotadas, todavia não apresentaram esforços e resultados expressivos, e o motivo reside na inexistência de uma noção real – ou realista – dos danos que estavam sendo causados.

A definição de um marco específico para esse despertar, além de não ser o objeto de estudo ora abordado, é controverso, uma vez que inúmeros eventos chamaram atenção da mídia, da comunidade científica e da sociedade como um todo, sejam eles desastres ambientais, convenções internacionais, acordos – ou desacordos – entre Estados, ou, ainda, a difusão de parques e reservas locais. José Eli da Veiga (2015), por exemplo, comenta que “mudou da água para o vinho” a ação das empresas estadunidenses em relação à poluição nas últimas décadas do século XX.

Para que os infortúnios ambientais efetivamente chamassem a atenção, uma série de calamidades tiveram que recair sobre humanos, causando, inclusive mortes. Pode-se citar como exemplos os casos de névoas que mataram, respectivamente em 1930 e 1948, sessenta pessoas no Vale do Meuse, na Bélgica, e vinte pessoas em Donora, na Pensilvânia (Estados Unidos). Houve, ainda, quatro mil mortes em Londres em 1952, causadas pela piorada inversão térmica em razão da poluição, e a contaminação da água por mercúrio na Baía de Minamata, no Japão, que causou mais de cem mortes humanas se, até 1974, quase oitocentos

casos oficiais de danos à saúde (HOGAN, 2007).

Esses eventos ocorreram em um mundo globalizado, em que as fronteiras já estavam em processo de relativização, especialmente no tocante às informações, porquanto a notícia sobre um acontecimento em uma localidade se difundia para as demais, inclusive as mais ermas, não se restringindo ao seu público contíguo, o que contribuiu com a visão vinculada dos casos, antes costumeiramente vistos de modo episódico.

Enquanto tratados em perspectiva isolada, as autoridades locais buscavam mitigar os danos adotando medidas na esfera de suas competências. Contudo, tais providências consistiam em respostas pontuais a prejuízos já causados e identificados, após incidentes de poluição, desmatamento e graves desequilíbrios à flora e fauna.

Em 1962, Rachel Carson publicou a obra *Primavera Silenciosa*, que representou um importante papel para suscitar o início da mudança dos paradigmas ambientais. O livro adverte para a crescente utilização de compostos químicos no pós-guerra e suas consequências negativas, o que foi muito criticado pela indústria química, no entanto logrou à vedação ao uso de DDT – Dicloro-Difenil-Tricloroetano e demais medidas de prevenção em relação ao uso de substâncias químicas. (HOGAN, 2007).

O caminho traçado para a ocorrência dos aludidos eventos, contudo, não foi o mero acaso, por óbvio, mas em decorrência de questões causadas pelo próprio ser humano que se tornaram problemáticas, tais como o receio relativo ao manuseio nuclear, o crescimento da população mundial e o subdesenvolvimento. Tanto essas causas como as consequências que delas decorrem não são simples de discutir, tampouco administrar ou solucionar, pelo que houve movimentações internacionais para a adoção de medidas em conjunto, algumas das quais se destacam, particularmente a Conferência de Estocolmo de 1972 e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, O Relatório Brundtland de 1987, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio-92 e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 e a Agenda 21.

2.1 Os marcos internacionais pioneiros: a Conferência de Estocolmo de 1972 e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme- UNEP ou PNUMA)

A crise ambiental, inspirada pelos vários casos de degradação ambiental tais como os

mencionados anteriormente, provocou a mobilização de diferentes setores e comunidades em prol da preservação da natureza. Esse movimento resultou na adoção de novos valores e práticas no cenário internacional, motivados principalmente, no final do século XIX, pelo movimento conservacionista, o qual concentrava-se na tutela dos recursos naturais, contudo restringia-se a ela, não abrangendo as proporções necessárias para medidas efetivas. Então, o movimento ambientalista ou ecológico surge na década de 1960 aprofundando os valores ecológicos defendidos pelos conservacionistas, ampliando a compreensão das questões ambientais. Esse movimento decorreu das novas contingências de perigo impostas pela sociedade à época, especialmente no que tocante à continuidade da existência humana, uma condição que não era tão pautada antes do período que antecede a década de 1960 (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021).

Por uma década, as discussões sobre a temática ocorreram nos mais diversos palcos – políticos, jurídicos, sociais, econômicos e culturais – e se acirraram, levando, inclusive, à criação de legislações e ultrapassando as fronteiras geográficas, ensejando a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia, em 1972, que conferiu visibilidade internacional efetiva à questão ecológica.

A conferência ficou conhecida como Conferência de Estocolmo, tendo sido o evento global pioneiro em matéria ambiental e reconhecida como um ponto crucial na história política internacional, desempenhou um papel decisivo na formação de políticas de gestão ambiental, orientando o foco das nações para as questões ecológicas e implicando em uma mudança de paradigma em uma dimensão internacional.

O evento decorreu de uma concepção voltada à preservação de valores identificados como primordiais que transcendem os interesses limitados de um Estado específico, a fim de se estabelecerem como referência dentro de toda a comunidade internacional. Nesse contexto, emerge a atenção voltada à instauração de normas jurídicas específicas destinadas à salvaguarda do meio ambiente, demandando, para tal fim, uma colaboração internacional entre as nações.

André Aranha Corrêa do Lago (2006) destaca, ainda, que a Conferência de Estocolmo foi um dos marcos que representa o avanço na transposição da problemática ambiental para um cenário significativamente mais abrangente, com implicações cruciais nos domínios político, econômico e social, sendo essa transformação, em grande medida, atribuída à abordagem adotada para a temática no contexto multilateral. Ressalta seu pioneirismo e sua relevância para a trajetória diplomática relativa à matéria:

A Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, 1972) foi a primeira grande reunião organizada pelas Nações Unidas a concentrar-se sobre questões de meio ambiente. Sua convocação foi consequência da crescente atenção internacional para a preservação da natureza, e do descontentamento de diversos setores da sociedade quanto às repercussões da poluição sobre a qualidade de vida das populações. A atenção da opinião pública e as pressões políticas verificavam-se principalmente nos países industrializados, onde as comunidades científicas e um número crescente de organizações não-governamentais conquistavam amplo espaço para a divulgação de suas denúncias e alertas. A Conferência introduziu alguns dos conceitos e princípios que, ao longo dos anos, se tornariam a base sobre a qual evoluiria a diplomacia na área do meio ambiente.

Ocorrida durante a Guerra Fria, a Conferência foi permeada pela influência dos impasses relativos ao paradigma de desenvolvimento ocidental e socialista e, para além dos epicentros de comando, as discussões estavam centralizadas na exploração de estratégias destinadas a abordar as preocupantes questões sociais e econômicas. Houve, ainda, pouco antes de sua realização, em março de 1972, a publicação de documento consequente de estudo patrocinado pelo Clube de Roma, intitulado *The Limits os Growth*, que previa resultados devastadores decorrentes do crescimento econômico e populacional (LAGO, 2006).

A Conferência contou com a participação de representantes de uma ampla gama de nações, tanto desenvolvidas quanto em desenvolvimento, das Américas, Europa, África, Ásia e Oceania, mais precisamente, delegações de 113 (cento e treze) países estiveram presentes no evento, sendo o Brasil um dos 27 (vinte e sete) membros do Comitê Preparatório da Conferência. Conforme relata André Aranha Corrêa do Lago (2006), a diversidade dos participantes e, especialmente, do grau de crescimento de cada, causou tensões nas reuniões preparatórios, uma vez que os países mais desenvolvidos visavam a uma pauta mais ambiental, enquanto aqueles em desenvolvimento demandaram uma agenda voltada aos seus direitos e aos riscos aos seus avanços.

Os debates ocorridos, particularmente na fase preparatória, evidenciaram as diferenças nos posicionamentos entre os países em desenvolvimento e os países industrializados, no entanto não foi a oportunidade de solucioná-las. Os primeiros, em razão de terem necessidades primárias ainda desentendidas, clamavam por garantias de direitos tão elementares que, para os países industrializados, era um desvio da pauta eminentemente ambientalista que intentavam, enquanto seriam as demais apenas temas periféricos. Não foi possível prender-se exclusivamente a esse roteiro, já que não só as demandas em discussão tinham grande relevância para a comunidade internacional, como, ainda que de forma incipiente, havia já uma noção da necessidade de ações coordenadas entre os países, do que se

depreende a importância da observância às reivindicações das nações em desvantagem.

O reconhecimento internacional da relevância dos mecanismos de administração ambiental como impulsionadores do desenvolvimento sustentável se deu efetivamente em Estocolmo. Vale dizer, o enfoque da Conferência não consistiu em conceituá-lo ou em relacionar progresso e preservação dos recursos naturais, contudo se pode constatar prenúncios da importância da mudança de paradigma de progresso que vinha sendo adotado.

Da mesma forma que não se identifica a definição de desenvolvimento sustentável, mas sua incitação, não se verifica sequer menções à ideia do conceito de governança ambiental, não de forma explícita, no entanto é possível observar indícios de uma visão já embrionária, citando-se o princípio 13 como um exemplo disso. Klaus Bosselmann (2015) evidencia a relevância desse dispositivo para a incorporação no direito internacional da noção de desenvolvimento e sustentabilidade:

O termo sustentabilidade não tinha sido usado quando o direito internacional deu seus primeiros passos para integrar o meio ambiente e o desenvolvimento O princípio 13 da Declaração de Estocolmo de 1972 instou os Estados a adotarem "uma abordagem integrada e coordenada para o seu desenvolvimento, como o planejamento para garantir que seu desenvolvimento é compatível com a necessidade de proteger e melhorar o ambiente humano".

Apesar de outras iniciativas terem se destacado nos debates globais sobre meio ambiente, a mudança de diretriz destes foi resultado do que ocorreu em Estocolmo e influenciou a duplicação de seu modelo nos eventos posteriores. Inicialmente, foi estabelecido um extenso procedimento de concordância no que tange às visões e desafios, visando a evitar dissensões extremamente marcantes que obstassem as deliberações e resultassem no insucesso da Conferência. Uma segunda consideração reside na configuração do evento, que contemplava a possibilidade de encontros sem formalidades, proporcionando maior facilitação na obtenção de resultados. Por último, foi observado que as dimensões de cada delegação guardavam uma relação proporcional com os impasses internos e a complexidade na busca por um consenso.

Como resultado da Conferência, foram produzidos dois documentos: a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – 1972 ou Declaração de Estocolmo, em que foram firmados vinte e seis princípios, e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, que exarou cento e nove recomendações (LAGO, 2007), bem como criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (*United Nations Environment Programme - UNEP*).

A Conferência de Estocolmo balizou internacionalmente a interligação entre o meio ambiente e os direitos humanos, reconhecendo a conexão entre o meio ambiente, a humanidade e seus direitos fundamentais, notadamente o direito à vida. As convenções internacionais anteriores não abordaram explicitamente essa relação, entretanto, as instâncias normativas e os mecanismos regionais de direitos humanos têm interpretado seus dispositivos de direitos humanos de maneira a incluir a dimensão ambiental entre os direitos resguardados. Mesmo os tratados de direitos humanos mais antigos têm vínculos reconhecidos com o meio ambiente, especialmente no que tange à dimensão ambiental do direito à vida, alimentação, saúde, habitação, propriedade, vida familiar e privacidade, dentre outros. No que diz respeito aos tratados ambientais, é comum estabelecer uma relação com os procedimentos dos direitos humanos, incorporando igualmente elementos relacionados à preservação da vida humana e ao desenvolvimento.

A Declaração é inaugurada com sete proclamações que antecedem os princípios de que dispõe, em que enfatiza a interação complexa entre o homem e o meio ambiente, destacando o papel crucial do ambiente natural e artificial no bem-estar e nos direitos humanos. Ainda, reconhece a necessidade urgente de proteção e melhoria ambiental, sublinhando os desafios nos países em desenvolvimento relacionados ao subdesenvolvimento. Destaca também a responsabilidade global de enfrentar os problemas ambientais, promovendo uma abordagem equitativa que envolva cidadãos, comunidades, empresas e instituições, instigando a cooperação internacional para alcançar metas ambientais, bem como sublinhando a importância de normas, medidas e recursos para países em desenvolvimento, uma pauta muito discutida, como anteriormente mencionado, na fase preparatória da Conferência. Proclama, ademais, que a preservação e melhoria do meio ambiente tornaram-se uma meta imperativa para a humanidade, alinhada com objetivos fundamentais de paz, desenvolvimento econômico e social.

As declarações inaugurais do documento explicitam o forte viés antropocêntrico, que convergem no ser humano toda a motivação para as ações de preservação e melhoramento ambientais, visando ao seu sustento e ao seu desenvolvimento multidimensional. De acordo com José Eli da Veiga (2012), “(...) até o finalzinho dos anos 1970, a sustentabilidade foi um conceito circunscrito à biologia populacional, usado principalmente em pesquisas sobre manejo da pesca e de florestas”, portanto uma concepção ainda incipiente, que viria a ser ampliada, perpassando as ideias do antropocentrismo mitigado, antropocentrismo intergeracional, do antropocentrismo do bem-estar dos animais e do não-antropocentrismo,

como bem destaca Herman Benjamin (2011).

Conforme o preâmbulo do documento já indicava, os princípios da Declaração não se limitaram a tratar de questões estritamente relacionadas ao trato dos recursos naturais, mas se entrelaçaram à política e à economia, dentre outras áreas, demonstrando a percepção de que os compromissos deveriam ter dimensões holísticas, não pontuais. O documento, consoante mencionado, reconhece o direito fundamental do homem à vida e, também, à liberdade e à igualdade, bem como condena políticas discriminatórias. Na esfera econômica, ainda que de forma tímida, dispõe sobre a conciliação das diferenças entre desenvolvimento e proteção ambiental, reconhecendo a importância do planejamento racional, sem olvidar, contudo de expressar a convicção pela importância do desenvolvimento econômico e social para melhorar a qualidade de vida, mas também de se posicionar pela necessidade urgente de preservação dos recursos naturais da Terra e amostras representativas dos ecossistemas naturais, de combate à poluição e apoio à luta contra a poluição por povos de todos os países e incentivo à pesquisa e desenvolvimento científicos sobre problemas ambientais, com livre intercâmbio de informação.

Os princípios que representam uma visão incipiente de governança ambiental consistem naqueles cujo enfoque aborda a necessidade de proteger e preservar o meio ambiente de forma integrada, promover o crescimento econômico reduzindo seu impacto ambiental – especialmente com ações planejadas e coordenadas – e estabelecer colaboração internacional para enfrentar as questões ambientais, que se entenderam globais. Os princípios que mais claramente refletem essa visão incluem:

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Princípio 2

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

(...)

Princípio 8

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem

um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

(...)

Princípio 13

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

(...)

Princípio 24

Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados.

Esses princípios, que demonstram inclinações para o planejamento, a coordenação, o controle e a conformidade, refletem a preocupação com a sustentabilidade, a cooperação internacional e a responsabilidade coletiva na gestão ambiental.

Além da Declaração, decorreu dos esforços dos envolvidos em Estocolmo a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, o qual, independentemente dos sucessos ou insucessos de nações específicas ou grupos de negociadores durante a Conferência, representa um dos responsáveis pela consolidação do tema ambiental na pauta multilateral e na definição das prioridades para as negociações ambientais seguintes.

A instauração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) desempenhou um papel crucial na manutenção de um nível mínimo de avanço nas deliberações concernentes ao meio ambiente dentro do contexto das Nações Unidas nos anos subsequentes.

De acordo com Ana Flávia Araújo de Abreu *et al* (2012), a constituição do PNUMA o reconhece como um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, sendo um desdobramento disso o fato de que todas as suas operações e modificações são objeto de deliberação nas conferências ambientais subsequentes. Destacam, ainda, que a escolha dos Estados membros de não estabelecerem uma organização especializada decorre do fato de que, na época, já existiam outras Organizações Internacionais (OIS) desempenhando funções ambientais, como a UNESCO, OMS, entre outras.

Essas e outras organizações internacionais passaram a colaborar com as Nações Unidas por meio do Programa, o que favoreceu o enriquecimento do debate sobre sustentabilidade e desenvolvimento, uma vez que oportunizou a manifestação de organizações das nações participantes da Conferência, inclusive daquelas não tão tradicionais, ampliando a diversidade de pontos de vista e o engajamento das seções da comunidade, consequentemente expandindo o espaço de participação social nas discussões internacionais sobre meio ambiente.

O propósito primário consistia em coordenar as ações dos Estados membros e facilitar a transferência de conhecimento científico, capacitando-os a lidar com as mudanças ambientais. O êxito inicial na formulação de acordos manifestou-se no acordo da Convenção de Bonn, estabelecido em 1979 para Espécies Migratórias (CMS), incorporando 116 países membros e visando a supervisão de acordos para a proteção de 120 espécies migratórias (ABREU *et al*, 2012). Outro exemplo bem-sucedido é o Protocolo de Montreal, ratificado em 1987, que almejava evitar danos à camada de ozônio causados por produtos químicos, impactando a saúde das pessoas (LAGO, 2006). Contudo, uma preocupação preponderante entre os países estava associada à sua elevada vulnerabilidade, decorrente da degradação da camada de ozônio, que contribuía para um aumento significativo de doenças, como o câncer de pele. Foi essa inquietação que, em última instância, conduziu ao êxito do acordo.

O PNUMA assume o papel preeminente no sistema das Nações Unidas para orientar a agenda ecológica global, impulsionando a execução consistente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, enquanto, simultaneamente, atua como um catalisador das atividades globais em nível internacional relativas à temática. Sua missão consiste em estimular, informar e capacitar nações e povos a aprimorar sua qualidade de vida sem comprometer a das gerações vindouras. Por mais de cinco décadas, o PNUMA tem estabelecido parcerias com governos, sociedade civil, setor privado e organizações da ONU para enfrentar os desafios ambientais mais prementes da humanidade. Esses desafios incluem desde a restauração da camada de ozônio até a preservação dos oceanos globais e a promoção de uma economia sustentável e inclusiva. O enfoque do trabalho do Programa consiste na assistência aos países durante a transição para economias com baixas emissões de carbono e eficiência em recursos, fortalecimento da governança e legislação ambiental, preservação dos ecossistemas e fornecimento de dados embasados em evidências para embasar decisões

políticas.¹

Figura 1: Principais atuações do PNUMA antes da Rio+20

Ano	Principais atuações do PNUMA antes da Rio+20
1979	Convenção de Bonn sobre espécies migratórias
1987	Criação do Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio
GFV1988	Criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC)
1992	Criação da comissão de desenvolvimento sustentável
1995	Criação da Emenda Basel Ban
1997	Criação do Protocolo de Quioto
2002	Lançamento da Parceria para Veículos e Combustíveis Limpos entre os países, a fim de se eliminar o uso do chumbo.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos de PNUMA (2015) e UNEP (2012).

A crescente conscientização sobre as questões ambientais, juntamente com a perspectiva de alocar recursos para pesquisas e iniciativas relacionadas aos problemas ambientais, impulsionou muitos países a estabelecerem instituições apropriadas e a desenvolverem ou aprimorarem programas nacionais voltados à preservação do meio ambiente. No cenário brasileiro, imediatamente após a Conferência, foi instituída a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), inserida no âmbito do Ministério do Interior mediante o Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, que buscava promover debates sobre a temática ambiental com a opinião pública, embora não detivesse autoridade coercitiva para efetuar a efetiva proteção do meio ambiente.

É certo que o PNUMA exerce papéis cruciais na atuação ambiental internacional, desenvolvendo normas, padrões e políticas globais. Seu desempenho proativo envolve a definição de agendas ambientais e a promoção da participação de governos e organizações, em destaque o sucesso na criação de acordos ambientais internacionais, como as Convenções de Viena, Montreal, Basel, Rotterdam e Estocolmo. André Aranha Correa do Lago (2006), inclusive, aponta sua criação como uma das formas de medir os avanços em direção à governança global ambiental, ao lado da realização de diversas convenções internacionais relativas à temática.

¹ Informações disponíveis em <https://www.unep.org/who-we-are/about-us>. Acesso em 1º fev. 2024.

Os resultados do Programa suscitaram impactos positivos notáveis, promovendo a criação de secretarias ambientais pelos Estados e a ratificação de acordos multilaterais para combater o aquecimento global e seus efeitos prejudiciais na camada de ozônio, conforme mencionado. Estabeleceu, ademais, regulamentações para o comércio de espécies ameaçadas, bem como o controle de substâncias químicas perigosas, entre outras iniciativas. Globalmente, cerca de quinze acordos ambientais abordam questões ambientais, com mais de quinhentos acordos multilaterais, principalmente em nível regional. Adicionalmente, mais de quarenta agências multilaterais incorporaram "atividades ambientais" às suas operações. Surgiram novos mecanismos de financiamento, incluindo organizações independentes como o *Global Environment Facility*.

Apesar desses avanços, o PNUMA enfrenta críticas por sua ausência nos debates ambientais e pressão por não se estabelecer como o principal fórum de discussão na área, representando um enfraquecimento, em sua capacidade de articular e centralizar as discussões sobre questões ambientais em nível global. A difusão de agendas, acordos e atores tratando sobre a matéria dificultou o cumprimento do Programa de seu dever de coordenação, uma vez que o cenário passou a se apresentar cada vez mais complexo e dotado de particularidades. O fenômeno foi observado, inclusive, no âmbito da própria ONU, como no Banco Mundial, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), Organização Mundial de Saúde (OMS), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dentre outros, que passaram a debater as matérias, ainda que de modo secundário. Alguns, por não serem apenas programas, mas agências especializadas, possuem mais autonomia, portanto sua atuação dificulta ainda mais a uma tentativa coordenada do PNUMA.

Diversas regras foram estabelecidas para normatizar várias questões, o que torna quase inevitável a ocorrência de sobreposição ou duplicidade de esforços regulatórios. Isso caracteriza um efeito de *spillover*, no qual a discussão e regulamentação de um tema resultam na abordagem regulatória de um segundo tema relacionado, e assim por diante. A interconexão entre os sistemas regulatórios torna-se evidente e desafiadora de gerenciar.

Conforme argumentado por Gustave Speth e Peter Haas (2006), a multiplicação de acordos e intervenientes resultou na obsolescência do PNUMA e na perda de sua credibilidade em relação a outras instituições. Mesmo com esforços de coordenação e tentativas de criar harmonia entre esses regimes, muitas vezes o desenho institucional não favorece, levando à criação de novos tratados e organizações. Para Speth e Haas (2006), a sobreposição e a complexidade dos regimes em que o Programa está imerso não deveriam ser vistos como um

problema, mas sim como uma garantia de que desafios são abordados por diferentes perspectivas.

As particularidades do tema ambiental tornam desafiador conceder autoridade a uma única estrutura. O meio ambiente é vasto e dotado de ubiquidade, enquanto tudo pode influenciar o ambiente. Essa situação guarda semelhanças com o regime climático, que, inicialmente, está inserido no contexto do regime ambiental, mas pode se tornar uma questão social e política, especialmente quando há prejuízos e danos para a vida humana.

Os interesses dos Estados em relação à agenda ambiental são variados, e muitos deles tendem a evitar fortalecer instituições, visando a manter flexibilidade de ação e cooperação. Isso contribui para a propagação de um complexo de regimes, o que pode dificultar o sucesso do PNUMA em coordenar a agenda política internacional para o meio ambiente. Nesse contexto, os Estados exercem pressões legais e culturais para evitar a centralização do debate ambiental em uma única agência, preferindo distribuí-lo entre diversos organismos.

De acordo com Alter e Meunier (2009), a rede de acordos e normativos dificulta o nexo evidente entre causas e consequências, e a imprecisão resultante fortalece a influência de pequenos grupos de especialistas que podem orientar as decisões dos Estados. A fragmentação de regras e arenas permite que o mesmo assunto seja abordado de maneiras distintas, com níveis de detalhamento variados.

O PNUMA, inegavelmente, está inserido em um quadro intrincado, dotado de concorrência, o que acometeu sua estabilização como centralizador dos debates ambientais internacionais. Não se deve, contudo, olvidar seu sucesso no apoio técnico às discussões sobre preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, bem como, ao lado da Declaração de Estocolmo, de propulsionar a inserção do meio ambiente como pauta nas convenções e de documentos internacionais, como é o caso do Relatório Brundtland.

2.2 Relatório Brundtland de 1987 - “Nosso Futuro Comum”: surgimento do paradigma de desenvolvimento sustentável

Em 1983 foi criada a Comissão Global sobre o Meio Ambiente e Progresso Humano no âmbito das Nações Unidas, cuja líder escolhida para presidir consistiu na então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O contexto de criação da Comissão e, conseqüentemente, da elaboração do relevante diploma exarado pelo grupo, é certo, decorreu

da Conferência de Estocolmo e seus desdobramentos.

Decorridos quatro anos de atividades, a Comissão lançou o documento "Nosso Futuro Comum", popularmente conhecido como Relatório Brundtland, em homenagem à presidente daquela. Nessa publicação, formularam-se sugestões para assegurar que o crescimento econômico estivesse aliado à preservação dos recursos naturais e introduziu-se o conceito de desenvolvimento sustentável, oferecendo uma abordagem política à pauta ambiental. De acordo com André Aranha Corrêa do Lago (2013, pág. 73):

Um dos motivos pelos quais a “sustentabilidade” ganhava cada vez mais adeptos era a própria dificuldade de defini-la. Com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, surge uma definição do conceito de desenvolvimento sustentável com ampla aceitação, que se tornaria quase “oficial”: (...)

Inserido em uma perspectiva complexa decorrente dos desafios socioeconômicos e ecológicos da comunidade global, o Relatório destaca a interconexão entre aspectos econômicos, tecnológicos, sociais e políticos. Além disso, ressalta a necessidade de uma nova abordagem ética, que se caracteriza pela responsabilidade tanto no que diz respeito às futuras gerações quanto entre os membros contemporâneos da sociedade atual.

Nesse cenário, o documento propõe uma relação de ações a serem implementadas nos âmbitos nacionais, incluindo moderar o aumento demográfico; assegurar a subsistência a longo prazo; conservar a biodiversidade e os ecossistemas; reduzir o consumo de energia e promover o desenvolvimento de tecnologias que favoreçam o uso de fontes energéticas renováveis; impulsionar a produção industrial em países em desenvolvimento por meio de tecnologias sustentáveis; refrear o crescimento urbano desordenado e integrar de forma eficaz as áreas rurais e cidades menores; garantir a satisfação das necessidades básicas.

O diploma, ainda, elencou metas a serem alcançadas em uma perspectiva global, conforme dispõe Brüseke (2003, pág. 31):

O Relatório Brundtland define também metas a serem realizadas no nível internacional, tendo como agentes as diversas instituições internacionais. Aí ele coloca: h) as organizações do desenvolvimento devem adotar a estratégia do desenvolvimento sustentável; i) a comunidade internacional deve proteger os ecossistemas supranacionais como a Antártica, os oceanos, o espaço; j) guerras devem ser banidas; k) a ONU deve implantar um programa de desenvolvimento sustentável.

“Nosso Futuro Comum” foi um dos documentos pioneiros em manifestar a maneira desorganizada pela qual a humanidade estava explorando os recursos naturais, indicando uma desarmonia substancial no destino futuro do planeta caso a exploração desenfreada

continuasse.

José Eli da Veiga (2012) ressalta que a origem do termo "desenvolvimento sustentável" remonta à discussão sobre a compatibilidade entre o crescimento econômico e a preservação ambiental, marcada por preocupações relacionadas à explosão demográfica e aos riscos nucleares. A expressão foi introduzida publicamente durante o Simpósio das Nações Unidas sobre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento em Estocolmo, em agosto de 1979, e ganhou destaque quando a *World Conservation Strategy* propôs alcançá-la por meio da conservação dos recursos naturais. A consolidação do conceito como um amplo objetivo político voltado para o progresso econômico e social ocorreu em 1987, quando Gro Harlem Brundtland o apresentou à Assembleia Geral da ONU. O relatório "Nosso Futuro Comum" foi deliberadamente político, buscando estabelecer uma parceria com os países periféricos, com vistas à realização da Rio-92.

Para André Aranha Corrêa do Lago (2013), por sua vez, as conclusões do Relatório não fazem concessões aos países desenvolvidos nem àqueles em desenvolvimento, porém apresentam opções e indicam vias possíveis que permitem o crescimento das nações menos favorecidas e a análise dos padrões dos países mais abastados.

Ressalte-se: sempre que há utilização dúbia e abstrata do termo "desenvolvimento sustentável" no diploma pode ser interpretada como uma estratégia intencional para incorporar a questão ambiental nas agendas das organizações internacionais e dos governos nacionais. Apesar da complexidade e incerteza associadas a essa expressão, seu amplo uso reflete uma crescente conscientização por parte das elites sobre os limites naturais. Isso sugere uma compreensão emergente de que o desenvolvimento não deve ser buscado de forma indiscriminada, mas sim qualificado pela necessidade de ser ecologicamente sustentável.

O documento estabelece ou, no mínimo, apresenta o menor patamar de consumo a partir das necessidades fundamentais, no entanto queda silente quanto à abordagem detalhada do nível máximo de consumo (e do uso de energia, entre outros) nos países desenvolvidos. Preconiza o crescimento tanto nas nações em desenvolvimento quanto nas nações industrializadas, condicionando a superação do subdesenvolvimento no hemisfério sul ao crescimento contínuo nos países industrializados.

Consoante mencionado, a natureza política do Relatório consistia em um atributo importante e, para lograr aludido desígnio fez-se necessário articular interesses – ao espelho do que foi feito em Estocolmo, mas não sem evoluir para além disso – e coordenar os projetos

em uma escala que ultrapassasse as fronteiras de limitação territorial, tendo sido, portanto, estratégica a discricão quanto a determinados detalhamentos ou ao enfrentamento de questões mais polêmicas. Adotando uma abordagem eminentemente diplomática em suas análises, a crítica à sociedade industrial é minimizada, e as metas estabelecidas, tanto em níveis nacionais quanto internacionais, parecem idealistas, ignorando as disparidades entre as potências globais e a essência do sistema capitalista.

Manteve-se o forte viés antropocêntrico, afirmando-se como principal objetivo do desenvolvimento as necessidades e aspirações humanas (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 46) e forneceu-se diretrizes e critérios preliminares para a Conferência de Cúpula de 1992, ocorrida no Rio de Janeiro, estabelecendo os fundamentos para a incorporação do desenvolvimento sustentável na elaboração dos textos dos diferentes documentos acordados e compromissos assumidos pelos Estados participantes da cúpula e signatários dos tratados aprovados.

A despeito da indiscutível relevância do documento na consolidação da sustentabilidade como pauta internacional, especialmente por conceituar desenvolvimento sustentável, o qual guarda relação amalgamada com a ideia de governança ambiental (que pressupõe ações de coordenação, conformidade, acompanhamento e transparência), identificam-se alguns equívocos que se contrapõem a uma noção fidedigna do quadro de causas e consequências da devastação ambiental.

A fim de exemplificar, um evidente desacerto consiste em destacar a pobreza como uma das principais causas dos danos ambientais, parecendo ignorar, talvez de maneira deliberada, que os verdadeiros responsáveis pela degradação do meio ambiente são as grandes empresas capitalistas que promovem e perpetuam a devastação ambiental em regiões como África, Ásia e América Latina, afetando diversos aspectos, como o desmatamento e a poluição da água e do ar, contribuindo assim para a manutenção de níveis alarmantes de pobreza na história da humanidade.

As falhas que precisamos corrigir derivam da pobreza e do modo equivocado com que temos freqüentemente buscado a prosperidade. Muitas partes do mundo entraram numa espiral descendente viciosa: os povos pobres são obrigados a usar excessivamente seus recursos ambientais a fim de sobreviverem, e o fato de empobrecerem seu meio ambiente os empobrece mais, tornando sua sobrevivência ainda mais difícil e incerta. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 29)

A degradação do solo, a poluição do ar e sua acidificação não são resultado das ações

dos indivíduos economicamente desfavorecidos, mas sim do uso repetitivo de monoculturas pelas grandes empresas do agronegócio e pelas grandes corporações multinacionais que estabelecem operações nos países menos desenvolvidos. Este cenário fica evidente na própria declaração presente no Relatório:

[...] Muitos dos produtos e das tecnologias que contribuíram para essa melhoria (do padrão e da qualidade de vida) consomem muita matéria-prima e muita energia, e são altamente poluentes. Por isso, seu impacto sobre o meio ambiente é o maior já registrado na história. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 34)

O Relatório contém diversas inconsistências internas, tornando-se vulnerável não apenas a críticas, mas também minando a viabilidade da ideia de desenvolvimento sustentável, tornando-a praticamente inalcançável. Nele, é identificada uma relação circular entre a pobreza e a degradação ambiental, em que cada um influencia e é influenciado pelo outro, ao invés de reconhecê-los como consequências históricas de um sistema de produção intensamente concentrador, tanto economicamente quanto espacialmente. Indica, assim, que a pobreza contribui para a degradação ambiental, no entanto, em certas ocasiões, sugere que essa mesma pobreza surge quando as oportunidades destinadas às comunidades são sistematicamente eliminadas:

A pressão sobre os recursos aumenta quando as pessoas ficam sem alternativas. As políticas de desenvolvimento devem dar mais opções para que as pessoas disponham de um meio de vida sustentável sobretudo no caso de famílias com poucos recursos e de áreas onde existe desgaste ecológico. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 62).

Afora a questão da pobreza, “Nosso Futuro Comum” destaca que o crescimento populacional elevado representa um desafio adicional para a proteção ambiental. Aumentar a população mundial inevitavelmente aumenta a demanda por recursos básicos, resultando em uma maior exploração dos recursos naturais. No entanto, é pertinente observar que, mesmo com a capacidade de produção atual, há ainda milhões de pessoas sofrendo de fome nos países menos desenvolvidos, apesar de haver a capacidade de produzir alimentos para uma população muito maior. O diploma reconhece que o crescimento populacional nos países industrializados tem um impacto ambiental significativo, pois cada indivíduo nesses países consome mais recursos e exerce maior pressão sobre o meio ambiente do que uma pessoa em países menos desenvolvidos. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 103)

O aumento populacional está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento econômico,

o qual proporciona recursos que podem ser direcionados para melhorias na saúde e na educação. Isso, por sua vez, leva a uma redução nas taxas de fertilidade e mortalidade, enquanto altas taxas de crescimento populacional podem impedir o progresso nessas áreas, colocando pressão adicional sobre os recursos disponíveis. Os agricultores tradicionais já estão enfrentando essa pressão, sendo forçados a trabalhar mais para manter suas famílias, muitas vezes em condições precárias e em áreas marginais.

O Relatório indica, em outra oportunidade, que a degradação do meio ambiente é causada pela pobreza ou alta densidade demográfica:

A própria possibilidade de desenvolvimento pode ser comprometida por altas taxas de aumento populacional. (...) A pressão populacional já está forçando os agricultores tradicionais a trabalharem mais, quase sempre em fazendas cada vez menores situadas em terras marginais, apenas para manter a renda familiar. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 105)

A constatação é, de fato, genuína, todavia não se pode atribuir-lhes a categoria de principais causadores da degradação ambiental. Ao destacar que os agricultores estão sendo relegados a trabalhar em propriedades cada vez menores, omite-se em identificar que essa realidade é consequência da significativa concentração de terras, principalmente nos continentes menos desenvolvidos. Além disso, deixa de mencionar que os proprietários dos grandes latifúndios são frequentemente empresas provenientes das nações consideradas economicamente mais avançadas.

Verifica-se que o Relatório tende a evitar a responsabilização dos principais agentes envolvidos – os países desenvolvidos e suas grandes corporações, especialmente nas regiões americana, africana e asiática – pela degradação ambiental. Em vez disso, concentra-se principalmente nas consequências da pobreza e no crescimento populacional rápido nos países menos desenvolvidos. Além disso, não aborda diretamente o impacto nocivo das relações capitalistas de mercado, sugerindo, ao invés, uma continuidade dessas práticas com uma abordagem supostamente mais ambientalmente consciente. Isso fica evidente na discussão sobre a função da economia global:

Para que os intercâmbios econômicos internacionais beneficiem a todas as partes envolvidas, é preciso que antes sejam atendidas duas condições: a manutenção dos ecossistemas dos quais depende a economia global deve ser garantida e os parceiros econômicos têm de estar convencidos de que o intercâmbio se processa numa base justa. Relações desiguais e baseadas em qualquer tipo de dominação não constituem uma base sólida e duradoura para a interdependência. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 19)

A despeito da postura evasiva do diploma na responsabilização de agentes influentes, cujas ações são decisivas tanto para ocasionar os danos quanto para promover a proteção do meio ambiente, é possível reconhecer traços da governança ambiental, em uma versão ainda embrionária, contudo indeclinável para a constituição e fortalecimento de suas concepções nos debates ambientais. É evidente que as iniciativas decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, sobretudo a Declaração de Estocolmo e o PNUMA, haviam previamente iniciado o processo de atuação coordenada de múltiplos atores, não obstante, o Relatório Brundtland sedimentou a noção de que “A complexidade e o caráter multiescalar dos problemas socioambientais colocam desafios que demandam ações coordenadas entre o Estado e a sociedade, para que caminhemos em direção a um desenvolvimento sustentável e socialmente justo” (ADAM *et al*, 2020).

Um dos pontos de maior convergência do documento com a governança ambiental consiste em sua contribuição para catalisar as estratégias para incorporar o desenvolvimento sustentável na formulação de políticas, legislação e programas. A avaliação de impacto e a solução de desafios relacionados ao desenvolvimento sustentável, especialmente com ênfase na inovação em geração de energia, "indústrias limpas", questões energéticas, conservação e mudanças climáticas, emergiram como questões-chave nos pacotes de políticas. Adicionalmente, a esfera da pesquisa tem dedicado atenção substancial ao desenvolvimento sustentável, englobando estudos científicos, tecnológicos e socioeconômicos. A sustentabilidade evoluiu para se tornar um componente fundamental nos novos paradigmas de desenvolvimento que integram metas econômicas, sociais e ambientais, o que não ocorreria hoje sem que o Relatório estabelecesse o precedente para as discussões em dimensões múltiplas, tanto em seu aspecto geográfico, quanto de áreas de atuação, bem como de protagonistas do dano e da preservação ambientais.

A noção de “stakeholders dialogues” também foi consagrada no Relatório Brundtland e possui significativa relevância para a governança ambiental. A ideia refere-se ao processo de engajar as partes interessadas na tomada de decisões sobre iniciativas prioritárias e os meios para implementá-las, reconhecendo que os atores envolvidos em questões ambientais são numerosos e suas relações são complexas (RAMPAZO *et al*, 2014). Nesse contexto, a promoção do diálogo entre os diversos públicos afetados por questões ambientais, proporcionando espaços de interlocução e interação, emerge como um elemento essencial em um processo de governança ambiental bem estabelecido. Referida abordagem resulta em deliberações embasadas em perspectivas diversas.

Outro legado irrefutável do Relatório Brundtland para a governança ambiental foi uma consequência coerente do conceito de desenvolvimento sustentável, o qual passou a albergar três pilares, quais sejam, social, econômico e ambiental, objetivando a harmonia entre eles. Há, de fato, em seu texto, ênfase distorcida em determinados aspectos – como na pobreza como causadora dos problemas ambientais globais – e isenção diplomática aos países desenvolvidos em outros, conforme anteriormente mencionado, mas – e provavelmente por essa estratégia meticulosa – desempenhou a função de sedimentar a noção de governança ambiental.

Consoante mencionado, já na Conferência de Estocolmo se consolidou a necessidade de atuação conjunta, além dos países, de organizações estatais e não-estatais, e, no Relatório, demais aspectos que compõem o conceito de governança se somaram ao de multiautores, como o de integração entre as diversas áreas, refletido nos três pilares, o de interligação e coordenação, o de avaliação contínua e transparência, este de forma mais tímida, espelhado na própria atuação da Comissão, cujos trabalhos foram expressamente transparentes (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 399).

Tanto na Parte II do Relatório, que trata dos Desafios Comuns, quanto na Parte III, dos Esforços Comuns, é possível identificar os aludidos atributos, viabilizando acompanhar a evolução da governança ambiental internacional. Muito embora sob um viés fortemente antropocêntrico, o que reflete um tom tradicional, apresenta ideias mais vanguardistas, tais como a de “interdependência ecológica e econômica” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 11), a de questionamento sobre as formas tradicionais de soberania nacional (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, pág. 21) e a de incluir o meio ambiente e a economia no processo de tomada de decisão, integrando-os internacionalmente aos sistemas legal e decisórios dos países (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, págs. 67-70).

O diploma, além de traçar parte do caminho para o conceito atual de governança ambiental, também colaborou com o de economia verde, que não se confunde com o desenvolvimento sustentável:

O conceito de “economia verde” não substitui o de desenvolvimento sustentável, um conjunto mais amplo de diretrizes políticas, porém, há um crescente reconhecimento de que, para alcançar os objetivos mais abrangentes da sustentabilidade, um apropriado modelo econômico precisa ser posto em prática. Por décadas a criação de

novas riquezas foi feita por meio da “economia marrom”, modelo esse que não lidou substancialmente com a marginalização social e do uso inconsequente de recursos naturais. (DENNY, 2017)

A economia verde representa uma abordagem inovadora nos paradigmas econômicos, enfatizando o desenvolvimento socioambiental sustentável. Esse conceito busca promover uma economia que não apenas busque o crescimento econômico, mas também leve em consideração os impactos sociais e ambientais das atividades econômicas. Em vez de se concentrar apenas no lucro financeiro, a economia verde procura equilibrar as necessidades econômicas com a conservação dos recursos naturais e a melhoria do bem-estar social. Essa abordagem visa à integração de práticas empresariais e políticas que promovam a eficiência no uso de recursos, a redução da poluição e a promoção da equidade social, visando a um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável. Percebe-se, pois, a relevância do documento no contexto da governança ambiental, uma vez que difundiu noções fundamentais para promover a mudança de paradigma nos debates envolvendo as questões ecológicas.

Uma vez que se destaca no documento a importância de equiparar as políticas sustentáveis à dimensão econômica, comercial, energética, agrícola, industrial e outras afins, sedimentou a ideia de necessidade de que essas áreas sejam tratadas com igualdade de importância e estejam representadas nas mesmas agendas e instituições, tanto em âmbito nacional quanto internacional, o que incitou uma nova agenda:

Em 1988, na esteira das discussões sobre as questões apresentadas pelo relatório, a ONU buscou organizar uma nova conferência para avaliar os avanços obtidos desde Estocolmo. Assim, convocou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD/UCED), para 1992, a ser realizada no Brasil (CAPINZAIKI, 2012, p. 9).

O Relatório Brundtland, dessa forma, instigou a ONU a conceber um plano de ação visando à implementação de medidas voltadas para o desenvolvimento sustentável. Com o propósito de deliberar sobre esses planos e outras questões pertinentes a esse objetivo, foi promovida a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Rio-92 ou *Earth Summit* (Cúpula da Terra).

2.3 Análise de efetividade para a sustentabilidade da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) – Rio-92 e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) – Rio+20

A publicação do Relatório Nosso Futuro Comum, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) desafiaram a comunidade global a trilhar um caminho inequívoco em direção ao desenvolvimento sustentável. Esse momento histórico incentivou diversas organizações e indivíduos a adotarem uma abordagem mais abrangente em sua interação com o meio ambiente circundante. Uma tendência comum emergiu, caracterizada pela busca por uma integração mais completa do conceito de sustentabilidade, incluindo aspectos econômicos, questões ambientais e repercussões sociais.

No tocante ao contexto em que ocorreu o evento, destaca André Aranha Corrêa do Lago (2013, págs. 70-71):

O final dos anos 80 e o início dos anos 90, quando foi convocada e preparada a Conferência do Rio, foram marcados pelo fim da Guerra Fria, cuja lógica bipolar se havia impregnado, ao longo de quatro décadas, em quase todas as dimensões do relacionamento entre os Estados. (...)

Aliava-se ao contexto político favorável a confiança na capacidade de crescimento da economia mundial, graças às novas oportunidades de investimento – principalmente para as maiores economias desenvolvidas –, com a abertura dos mercados dos países do leste europeu, assim como os primeiros passos para a abertura econômica da China. Contribuía para esse otimismo, em certa medida, o sucesso vivido por economias de porte médio, como o Chile, a Malásia ou Cingapura, que haviam optado pela franca liberalização de suas economias nos anos 80 e cujos bons resultados econômicos pareciam indicar que o liberalismo era um caminho adequado para o desenvolvimento.

Já em outro contexto, no ano de 2012, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), cujos temas centrais, definidos na Resolução da Assembleia Geral nº 64/236, consistiram na “economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza” e na “estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável”. Ambas as Conferências ocorreram no Rio de Janeiro e, além de refletirem o engajamento do Brasil na conjuntura global de formulação da pauta relacionada ao meio ambiente, são marcos relevantes cuja efetividade merece atenção particular.

A convocação da Conferência do Rio (Conferência das Nações Unidas sobre Meio

Ambiente e Desenvolvimento, 1992), também conhecida como *Earth Summit* e Rio-92, ocorreu dois anos após a publicação do Relatório Brundtland e foi um marco na consagração do conceito de desenvolvimento sustentável. Outrossim, contribuiu significativamente para a conscientização sobre a responsabilidade dos países desenvolvidos pelos danos ambientais ao tempo em que se reconheceu a necessidade de apoio financeiro e tecnológico para os países em desenvolvimento avançarem nessa direção. Nesse contexto, a posição dos países em desenvolvimento se fortaleceu, e o ambiente político internacional favoreceu a aceitação, pelos países desenvolvidos, de princípios como o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Essa mudança de percepção em relação à complexidade do tema foi evidente nas negociações diplomáticas, embora seu impacto na opinião pública tenha sido relativamente limitado.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) reuniu delegações de 172 (cento e setenta e dois) países e visou a abordar questões relacionadas à proteção ambiental, desenvolvimento econômico e erradicação da pobreza. Paralelamente ao evento oficial, ocorreu o Fórum Global, uma reunião alternativa que contou com a participação de organizações não governamentais de todo o mundo.

A ampla participação na conferência oficial e na reunião concomitante demonstrou que, duas décadas após Estocolmo, a pauta ambiental conquistara um lugar significativo na agenda global. Durante a CNUMAD, os principais focos de discussão foram os tratados voltados para as mudanças climáticas e a preservação da biodiversidade.

Uma distinção notável em relação a Estocolmo consistiu no fato de a Conferência ser realizada em um país em desenvolvimento, indicando uma mudança de perspectiva na qual a questão ambiental já não era vista como uma opulência exclusiva dos países abastados, mas sim como uma preocupação que exigia a participação conjunta da comunidade internacional. Apesar das mudanças de percepção em relação ao tema, das transformações significativas no cenário global e do novo papel que as Nações Unidas pareciam estar assumindo, com a redução das tensões entre as superpotências, os objetivos dos países em desenvolvimento e daqueles desenvolvidos permaneciam substancialmente divergentes.

A ocorrência da Conferência no Rio de Janeiro, segundo William Marques e Germana Moraes (2013, pág. 60), configurou um dos triunfos da estratégia brasileira na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento no tocante à temática ambiental:

Com efeito, era perceptível nos países avançados a intenção de utilizar o argumento ecológico como instrumento de pressão sobre os países em desenvolvimento para

tolher-lhes riquezas e meios de ação. A estratégia brasileira envolveu iniciativas na esfera bilateral, multilateral regional e multilateral global. Obteve êxito em três sentidos: trouxe a chamada Cúpula da Terra para o Rio de Janeiro (junho de 1992), agregou na ocasião o tema do desenvolvimento ao debate sobre meio ambiente (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) e substituiu o confronto Norte-Sul pela cooperação no trato da questão. A ECO-92 assistiu ao triunfo da tese brasileira do desenvolvimento sustentável acoplado ao meio ambiente. Dela resultaram a Agenda 21, um programa de cooperação multilateral, uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, que evoluiu para o Protocolo de Kyoto de 1997, e uma Convenção sobre Diversidade Biológica, que resguarda direitos brasileiros sobre a Amazônia. O Brasil ratificou as duas últimas e envolveu-se oficialmente com a Agenda 21.

Nos anos que antecederam a Conferência, houve um aprofundamento substancial do debate em torno da questão ambiental em diversos âmbitos, incluindo os governamentais, não governamentais, empresariais, acadêmicos e científicos. Com a ampliação de países com sistemas democráticos no mundo, viabilizou-se o engrandecimento de temas emergentes, como direitos humanos, narcotráfico e várias formas de discriminação, além do meio ambiente, em níveis comunitários, regionais e nacionais nos países em desenvolvimento. Essas matérias, frequentemente oriundas da agenda internacional e introduzidas de forma parcial e hierárquica, passaram a ser debatidas de forma ascendente, em virtude do aumento da participação da sociedade civil nos âmbitos político, social e econômico. Como resultado, o meio ambiente logrou progressivamente maior legitimidade nos países em desenvolvimento.

As mudanças de paradigma da ética ecológica promoveram a integração do tema ambiental em contextos menos radicais do que os defendidos pelo biocentrismo ou ecocentrismo. O biocentrismo adota uma abordagem diametralmente distinta do antropocentrismo, equiparando o ser humano às demais espécies e, portanto, não merecendo vantagens. Em contraposição a essa visão, surge o conceito de sustentabilidade, que reconhece a compatibilidade entre a preservação do meio ambiente e o progresso humano, o qual passa a ser aceito inclusive por ecologistas e ativistas como uma possibilidade para o crescimento econômico em si mesmo.

O meio ambiente passou também a ser discutido no âmbito da Economia, estimulado por estudos das Nações Unidas e de organizações como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), levou à distinção entre dois campos: a economia ecológica e a economia ambiental (LAGO, 2013). A primeira, mais voltada para a ecologia; a segunda, mais centrada na economia.

Todavia, o Relatório Brundtland constatou uma oscilação no nível de disposição dos países em relação à preservação do meio ambiente, o que foi substancial para a decisão de

realização da Conferência de 1992. Essa alternância se apresenta em períodos de engajamento, implementação de programas e estabelecimento de novas instituições, seguidos por uma fase de diminuição gradual de interesse, decorrente em virtude da percepção de solução do problema ou pela compreensão da maior complexidade do problema do que se conjecturou inicialmente.

O marasmo da economia em grande parte do continente europeu e o início das mudanças substanciais na economia dos Estados Unidos marcaram períodos nos quais o meio ambiente perdeu prioridade nos países mais desenvolvidos. Muitos desafios ambientais nesses países, especialmente o controle da poluição, já haviam sido abordados ou mitigados a um custo inferior ao previsto, no entanto, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, surgia a preocupação com os potenciais custos elevados de uma nova onda ambientalista, que poderia exigir alterações significativas nos padrões de produção e consumo. O Relatório, que identificava várias áreas nas quais ainda havia margem para progresso nos países ricos sem custos excessivos, foi divulgado em meio ao fortalecimento de uma nova fase que atribuía todos os males aos países em desenvolvimento ou ao bloco socialista. Esse movimento foi impulsionado, em certa medida justificado, pelo impacto traumático do acidente na usina nuclear de Chernobyl, na União Soviética, em 1986 (LAGO, 2013).

O Relatório Brundtland foi, portanto, fundamental para viabilizar a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, cuja organização foi protagonizada pelo Brasil, que sediou o evento. No período, o país vivenciava um contexto particularmente áspero na economia, em razão de crises do petróleo, da dívida externa e da inflação. O cenário político, a nação experienciava a redemocratização e, conseqüentemente, a ampliação da participação social e local, bem como dos debates e das transformações. Na esfera ambiental, as condições específicas do Brasil promoveram um aumento do engajamento da opinião pública com a questão, ao tempo em que fomentaram a indignação diante da degradação desnecessária de determinados recursos naturais. Isso ficou evidenciado, por exemplo, pelas queimadas na Amazônia, que se tornaram um símbolo desse desgaste ambiental.

Assim, nessa conjuntura de redemocratização e fortalecimento da pauta ambiental, surgiu durante a Conferência Rio-92 a proposta de instituir a Agenda 21, cujo propósito consistia em disseminar globalmente o conceito de desenvolvimento sustentável e promover a adoção de estratégias e processos participativos que conduzissem a uma transição para um modelo de desenvolvimento mais sustentável, integrando aspectos socioeconômicos, político-

institucionais, culturais e ambientais. Esta iniciativa representou uma abordagem inovadora em termos de governança, ao envolver uma ampla gama de atores nos processos decisórios relacionados à busca por um desenvolvimento mais sustentável. Concebida como um instrumento de planejamento para os países signatários do acordo global firmado na Rio-92, a Agenda 21 foi implementada por meio de programas desenvolvidos individualmente por cada nação, os quais incluíam metas, planos e ações específicas em âmbito nacional e local.

No que concerne à implementação da Agenda 21 local, é concebida como um compromisso para promover o desenvolvimento sustentável, estabelecido por todos os atores sociais e governamentais presentes em uma determinada área local – que pode ser delimitada, por exemplo, por um município, um conjunto de municípios ou uma bacia hidrográfica –, manifestado por meio de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

A questão da democracia participativa e inclusiva assume uma relevância significativa no contexto da política e gestão ambiental, especialmente no que diz respeito à Agenda 21 local, no entanto, é importante ressaltar que, para que essa abordagem seja eficaz, é essencial o envolvimento da comunidade em todas as etapas do processo de formulação e gestão de políticas ambientais, garantindo o acesso universal à informação e a institucionalização de mecanismos de participação na tomada de decisões.

Desse modo, um sistema de gestão socioambiental participativo envolve a legitimação do processo decisório, transcendendo uma estrutura administrativa convencional (BURSZTYN, 2001). Não é suficiente, assim, apenas informar a população, mas é fundamental engajá-la em debates e processos de tomada de decisão relacionados às questões ambientais. Nesse sentido, tais políticas devem ser fundamentadas tanto no conhecimento técnico e científico quanto na participação popular, visando a alcançar maior legitimidade, eficácia no uso de recursos e um maior comprometimento por parte da população (SIQUEIRA, 2008). O desafio consiste em mobilizar e articular os diversos atores locais de diferentes setores para identificar as prioridades e elaborar os planos de desenvolvimento, buscando consensos, porém reconhecendo as divergências de visões e interesses.

Havia a expectativa de que tanto a Rio-92 quanto a Agenda 21 representassem uma mudança concreta na compreensão da forma por meio da qual são firmadas as alianças entre nações, contudo isso somente ocorreu no plano teórico, pois a execução da Agenda 21 enfrentou obstáculos que a escoltaram ao seu insucesso, como por exemplo o descumprimento por países desenvolvidos de encargos que lhes cabiam e a ausência de reuniões dos Fóruns das Agendas 21 locais.

Verifica-se, ainda, consoante André Aranha Corrêa Lago (2013), alguns resultados da Conferência Rio-92 que são criticados, a exemplo da Declaração de Florestas, em razão da ideia de necessidade de extinguir a destruição das florestas, da agregação dos conteúdos sobre energia no texto final da Agenda 21, bem como do desamparo ao, então mais preocupante para o meio ambiente, tema do crescimento demográfico. Para o Lago (2013, pág. 117):

A avaliação mais correta da Conferência do Rio talvez tenha sido dada pela própria agenda da Cúpula de Joanesburgo: não se deve questionar nem corrigir o legado do Rio; deve-se melhorar e fortalecer os instrumentos que tornem possível a implementação mais efetiva de seus resultados².

Duas décadas após a realização da Rio-92, tornou-se evidente que, apesar dos progressos alcançados durante a conferência, as ações humanas continuaram a degradar o meio ambiente, uma vez que muitos dos compromissos assumidos não foram efetivamente implementados de maneira coordenada. À luz dessa constatação, a Conferência Rio+20 teve início em junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, conforme evidenciado no esboço zero da Declaração da Conferência³:

10. Nós reconhecemos que os vinte anos desde a Rio-92 testemunharam progressos e mudanças. Existem exemplos profundamente inspiradores de progresso, incluindo na erradicação da pobreza, em bolsões de dinamismo econômico e em conectividade motivados por novas tecnologias de informação que deram poder ao povo.

11. Nós reconhecemos, entretanto, que também houveram (*sic*) retrocessos devido a múltiplas crises interrelacionadas – financeiras, econômicas e preços voláteis de energia e alimentos. Insegurança alimentar, mudança climática e perda biodiversidade afetaram negativamente os ganhos de desenvolvimento. Novas evidências científicas demonstram a gravidade das ameaças que enfrentamos. Desafios novos e emergentes incluem a contínua intensificação de problemas anteriores, requerendo assim respostas mais urgentes. Preocupa-nos profundamente que cerca de 1,4 bilhão de pessoas ainda vive em extrema pobreza e um sexto da população do mundo esteja mal nutrida, com pandemias e epidemias continuando como ameaças onipresentes. O desenvolvimento não sustentável aumentou a pressão sobre os recursos naturais limitados da Terra e sobre a capacidade de carga dos ecossistemas. Nosso planeta suporta sete bilhões de pessoas, com expectativa de alcançar nove bilhões até 2050.⁴

² A Cúpula de Joanesburgo consistiu na “Revisão decenal do progresso alcançado na implementação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” segundo a Resolução 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo como enfoque o desenvolvimento sustentável.

³ O esboço zero do documento foi disponibilizado no sítio eletrônico oficial das Nações Unidas, cujo acesso pode ser realizado em <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/esboco-zero/at_download/esboco-zero.pdf>.

⁴ A versão final do documento, por sua vez, atenuou o discurso de retrocesso, passando a tratar como crescimento discrepante e enfatizando a “necessidade de dar continuidade na implementação dos compromissos anteriores”, nos itens 19, 20 e 21 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, p. 6).

Os enfoques da Rio+20 foram estabelecidos pelos Estados-Membros das Nações Unidas e incluíram a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, além da estrutura institucional para promover o desenvolvimento sustentável. Além disso, a Conferência abordou a implementação deficiente dos compromissos anteriores, identificando lacunas, e discutiu desafios emergentes, tais como segurança alimentar, água, energia, urbanização, transporte, saúde, emprego, conservação da biodiversidade e consumo sustentável, igualdade de gênero e estabelecimento de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Segundo Guimarães e Fontoura (2012, pág. 20):

A convocação da Rio+20 reacendeu as esperanças de avançar na transição a uma sociedade global sustentável. A humanidade já havia transmitido a impressão, especialmente na década passada, de ter adquirido uma compreensão bastante acurada dos desafios que a civilização moderna terá que superar para mitigar e adaptar-se ao estresse ambiental planetário. Pese a isso, as questões que ainda dominam as agendas públicas, nacionais e entre os Estados-Nação, parecem eludir a natureza e a profundidade da crise.

Alguns pontos expressivos distinguem as Conferências Rio+20 e Rio-92. Nesta, foram adotados instrumentos internacionais negociados nos anos anteriores, os quais se tornaram essenciais para lidar com as mudanças climáticas e a diversidade biológica, juntamente à implementação da Agenda 21. Além disso, a Rio-92 consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável, que ao longo dos anos evoluiu para integrar os três pilares do desenvolvimento, quais sejam, econômico, social e ambiental. Essa conferência representou um marco para os processos multilaterais, ocorrendo em um contexto político que coincidiu com o fim da Guerra Fria e com a ascensão do liberalismo econômico em nível global. Por sua vez, a Rio+20 ocorreu em um quadro notavelmente distinto, em que a crise financeira, a qual teve início em 2008 nos países desenvolvidos, reverberou pelo sistema internacional, acarretando instabilidade econômica, social e política em escala global. As crises energética e ambiental se evidenciaram em toda a sua magnitude, enquanto o multilateralismo foi desafiado em múltiplas ocasiões.

O processo de negociação internacional teve seu início em maio de 2010 em Nova York, com a convocação da primeira reunião do Comitê Preparatório (Prepcom). Em virtude da limitação temporal das reuniões preparatórias oficiais, especialmente quando contrastadas com o cronograma estendido da Rio-92, também foram conduzidas "reuniões intersessionais" de caráter informal, ocorrendo entre as Prepcoms oficiais, além de "rodadas de negociações informais" ao longo do primeiro semestre de 2012, com o intuito de impulsionar o exame do projeto de documento final da Conferência (LAGO, 2013).

O rascunho inicial do documento, conhecido como "esboço zero", foi elaborado fundamentado nas contribuições nacionais dos países e de outras partes interessadas, para cuja apreciação o Brasil organizou duas reuniões de consultas informais, que contaram com a participação de membros do G-77+China, bem como delegações da União Europeia, EUA, Japão, México e outros países. Nessas consultas, foram abordados os temas mais delicados das negociações, como energia, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e governança. Após extensivas consultas e sistemático trabalho de revisão, a delegação brasileira preparou um novo texto, que foi disponibilizado para análise do plenário, o que causou pressão para o reexame do texto original, especialmente por parte da União Europeia, que intencionava prolongar as negociações durante o Segmento de Alto Nível. No entanto, o Brasil não cedeu e recebeu o apoio dos demais países, do que decorreu a aprovação informal pelo plenário da versão revisada do documento brasileiro, intitulado "O Futuro que Queremos", com as alterações resultantes das negociações, que foram concluídas antes da chegada ao Rio de Janeiro dos Chefes de Estado e de Governo, em um processo aberto, transparente e inclusivo.

O documento aprovado, com um texto amplo que abrange tanto aspectos conceituais quanto operacionais, visava à revitalização dos processos multilaterais, especialmente aqueles ligados ao desenvolvimento sustentável, os quais vinham demonstrando sinais de desgaste desde a XV Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ocorrida em 2009. Assim, a proposta precípua do instrumento "O Futuro que Queremos" consistia em assumir o papel fundamental de marco inicial tanto na esfera dos conceitos quanto da política para a definição de uma agenda global de desenvolvimento sustentável para o século XXI.

Os debates da Conferência e seus resultados enfrentaram ainda mais críticas do que Estocolmo e Rio-92, sendo considerada muito abstrata e inoperante. Segundo Guimarães e Fontoura (2012, pág. 26):

A Rio+20 não esteve centrada, sequer foi desenhada, com o objetivo de culminar negociações sobre aspectos fundamentais para o futuro ambiental do planeta, focando-se somente em discussões, quase acadêmicas, em torno de “economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza” e sobre “o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável”. Com o mundo imerso na mais profunda crise econômica desde a Grande Depressão de 1929, foi realmente difícil convencer líderes mundiais a viajarem ao Rio em Junho para simplesmente discutir estes temas, mas sem ter que tomar decisões, de resto, não identificadas em momento algum para a sua ratificação e posta em prática, exceto na vaga declaração política “O Futuro que Queremos”.

Guimarães e Fontoura (2012, pág. 27), ainda, tecem críticas quanto ao esvaziamento

do documento “O Futuro que Queremos” após as negociações:

(...) o “resultado” mais importante da Rio+20, o chamado “Zero Draft” da declaração política “O Futuro que Queremos” enfrentou tantas dificuldades que terminou desprovido de conteúdo. A partir de um documento inicial de 300 páginas, reduzido a um terço de extensão ao iniciar a conferência, ainda estava repleto de colchetes (ou seja, itens ainda não aprovados) para ser concluído. (...)

Algumas ilustrações dos resultados concretos das negociações do “Rascunho Zero” foram suficientes para caracterizar a morte anunciada da conferência. Quando o texto se referia, por exemplo, ao “Direito de alimentação e nutrição adequadas”, prevaleceu uma forte disposição de alguns governos de simplesmente excluí-lo. O mesmo se aplicou à menção ao “Direito de todos a terem acesso a alimentos seguros, suficientes e nutritivos”. A ênfase, de acordo com algumas grandes potências, deveria estar apenas no ambíguo objetivo de “aumentar a produtividade agrícola” e na politicamente interessada atenção em “melhorar o acesso dos pequenos agricultores aos mercados globais”. A inclusão explícita no texto para as necessidades especiais de mulheres e de povos indígenas foi sistematicamente rejeitada. De igual modo, decisões arduamente conquistadas em conferências anteriores foram objeto de intenso ataque e boicote por parte das grandes potências, tais como o Direito à Água Segura e Limpa e ao Saneamento ou a regulação dos mercados financeiros e de commodities. Temas como estes ainda permaneceram inaceitáveis para os donos do poder e fez-se uso da Rio+20 para dar um passo atrás e renegar acordos anteriores, com todas essas referências no “Rascunho Zero” suprimidas e substituídas por frases vazias de conteúdo prático como as “promover a eficiência” ou “aperfeiçoar o acesso”.

Em verdade, a Rio+20 não estabeleceu responsabilidades concretas para efetivar o desenvolvimento sustentável, resoluções de caráter internacional com obrigatoriedade legal, metas específicas e, em última análise, tampouco mecanismos para avaliar o progresso em direção ao “futuro que desejamos”. Uma análise isolada dos momentos preliminares e dos desdobramentos da Conferência, pode levar à indagação quanto ao interesse premente dos governos com a manutenção da situação da rede global de instituições financeiras e entidades privadas e de salvaguardar, de forma inabalável, as estruturas econômicas de um país, bem como das atuais práticas de consumo em detrimento de promover melhorias significativas na qualidade de vida da maioria, particularmente daqueles que enfrentam desafio socioeconômicos, cuja repercussão dar-se-ia na esfera internacional.

Para William Paiva Marques Júnior (2019, pág. 405):

Observa-se que na Conferência Rio+20, foram reafirmados diversos compromissos e intenções, no entanto, adiou-se qualquer ação prática para efetivar as intenções e recomendações em prol do desenvolvimento sustentável, prevalecendo novamente os interesses políticos e econômicos, reforçando a força normativa programática dos documentos internacionais de proteção ao meio ambiente que acabam por apresentar uma eficácia meramente simbólica.

A Conferência evidenciou as dinâmicas de poder entre os países, assim como os

resultados efetivos alcançados. A despeito da ampla cobertura midiática destacar o evento como um marco da década em termos de preocupações ambientais e garantias de bem-estar para as futuras gerações, especialmente em termos de segurança alimentar, acesso à água e energia para todos os povos, observa-se uma falta de ênfase por parte dos líderes mundiais na urgência inerente ao desenvolvimento sustentável, sem que medidas concretas tenham sido consolidadas no documento final. Em vez disso, foram estabelecidas apenas decisões genéricas, reforçando discursos pouco substanciais, ou seja, pouca efetividade.

Destaca-se que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela Colômbia e Guatemala, constituíram o único resultado tangível da cúpula. Com a intenção de expandir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que expiravam em 2015, os ODS visam a fornecer indicadores para auxiliar os governos na implementação dos compromissos estabelecidos na Agenda 21, no Plano de Implementação de Joanesburgo e na Rio+20. No entanto, percebe-se que, apesar das extensas discussões, houve poucas definições concretas. Mais uma vez, questões centrais foram adiadas para futuras deliberações, resultando em um sentimento generalizado de repetição do fracasso retórico observado na Rio+10 em Joanesburgo.

José Eli da Veiga (2019, pág. 152) traça um interessante paralelo entre a Conferência de Estocolmo, a Rio-92 e a Rio+20:

(...) o epílogo continha a esperança de que tão importante conclave – a realizar-se quarenta anos depois da histórica Conferência de Estocolmo – certamente deveria contribuir “para uma profunda mudança de concepção sobre os determinantes da prosperidade das nações”. E terminava por chamar a atenção do leitor para as escolhas de títulos das três mais importantes cúpulas já organizadas pela ONU. A de Estocolmo, em 1972, havia sido “sobre o Homem e o Meio Ambiente”. A Eco-92 foi “para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento”. E a Rio+20 seria “sobre o Desenvolvimento Sustentável”. Três grandes momentos globais do processo de legitimação desse novo valor que é a sustentabilidade.

Veiga ressalta, outrossim, que, apesar das esperanças depositadas, observa-se uma significativa lacuna entre os desafios globais relacionados à sustentabilidade e ao desenvolvimento, evidenciando que o principal legado da Rio+20 foi a transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Isso se concretizou com a adoção da "Agenda 2030" pelos 193 Estados membros da ONU no final de 2015.

3 A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: A PROTEÇÃO TRANSNACIONAL AO MEIO AMBIENTE

O conceito de governança, inaugurado no âmbito privado, difundiu-se por diversas áreas, subdividindo-se em, dentre outros, governança corporativa, governança pública, governança urbana, governança eletrônica ou e-governança e governança ambiental (GOMIDES; SILVA, 2009). Considerando que os impactos ambientais podem ultrapassar fronteiras geográficas e geracionais, surge a necessidade de estabelecer uma governança ambiental de escopo global, de modo a permitir a participação efetiva da comunidade internacional na discussão, proposição e implementação de políticas ambientais.

A internacionalização da proteção ambiental é inevitável, dado que os danos ao meio ambiente não se limitam a fronteiras territoriais, portanto, as medidas para prevenir ou remediar tais danos devem transcender essas balizas. Nessa perspectiva universal da governança ambiental, os princípios fundamentais incluem a integração e a cooperação entre todos os atores envolvidos, em níveis local, regional, nacional, internacional e global, buscando coordenar interesses diversos para a formulação de normas e soluções em prol do desenvolvimento sustentável.

A interconexão global transcendeu as fronteiras em múltiplas esferas, incluindo economia, política, legalidade, aspectos sociais, avanços científicos e tecnológicos, cultura, religião e meio ambiente. Essa interdependência entre Estados, blocos regionais e organizações internacionais é uma característica inerente à era contemporânea. As descobertas e progressos são rapidamente compartilhados mundialmente, a comunicação intercontinental acontece em tempo real, e manifestações políticas ocorrem em diferentes partes do mundo em resposta a eventos que desafiam uma consciência coletiva. A redução das barreiras aproximou nações distantes geograficamente e culturalmente. A globalização vai além da simples troca comercial entre nações.

As relações econômicas, políticas, sociais e ecológicas tornaram-se cada vez mais intrincadas e multifacetadas e, juntamente aos avanços, surgiram e se intensificaram inúmeros problemas ambientais, no entanto as estruturas institucionais existentes para lidar com eles revelaram-se insuficientes. A inexorabilidade e a fluidez do processo de globalização são incontestáveis e, dentre as mudanças significativas resultantes, algumas acarretam impactos adversos para a sociedade, como a degradação ambiental, restando evidente em escala

mundial que a proteção adequada da biosfera requer a cooperação efetiva entre todos os Estados, o que representa uma preocupação compartilhada pela humanidade.

O mundo globalizado demandou, portanto, uma abordagem mais dinâmica do direito internacional, distante da concepção tradicional de soberania, para reinterpretá-la sob a ótica da coordenação de interesses comuns, incluindo a preservação do meio ambiente, dada a natureza transfronteiriça das repercussões dos danos ambientais. A mitigação da degradação ambiental, e possivelmente sua reversão, não podem ser alcançadas por iniciativas isoladas de cada Estado, pois estas são apenas componentes instrumentais de uma política ambiental eficaz. São necessários arranjos coordenados entre diversos atores, igualmente envolvidos na identificação de problemas, formulação de normas e proposição de soluções, com o engajamento de todas as partes em todas as etapas, desde o planejamento até a avaliação de resultados, visando à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, ou seja, à governança ambiental global.

A governança pode ser compreendida como a habilidade social de estabelecer sistemas representativos, institucionais e processuais dentro de grupos sociais, para se ajustarem às novas circunstâncias por meio de autogerenciamento. Esse enfoque está associado à coordenação de interesses, à administração de recursos e ao exercício do poder na sociedade por meio de normas, processos e comportamentos, ou seja, diz respeito à atuação do poder público em conformidade com o interesse coletivo.

Os conceitos de governabilidade e governança, embora relacionados, são distintos: a governabilidade diz respeito ao exercício do poder e suas regras e condições, enquanto a governança envolve a conversão da ação governamental em ação pública. A interação entre esses conceitos surge da busca por influenciar a governabilidade para promover a efetivação da governança em relação às políticas de interesse de cada segmento social. Para a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), a governança emerge da combinação de diferentes formas de gestão de assuntos compartilhados entre pessoas e instituições, tanto públicas quanto privadas. Isso não se restringe apenas a instituições formais com autoridade normativa, mas também inclui arranjos informais entre indivíduos e instituições. Dada a complexidade e a amplitude das questões socioambientais em múltiplas escalas, é essencial que o poder público e os diversos setores sociais atuem de maneira coordenada para alcançar o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

3.1 A Política Ambiental Internacional: uma trajetória desafiadora para as convergências na busca pelo bem comum

Uma explicação plausível para a rápida integração das questões ambientais na agenda internacional, mais intensamente nas décadas de 1980 e 1990, reside nos interesses compartilhados, na natureza transfronteiriça e na interconexão estreita entre meio ambiente e questões socioeconômicas, o que motivou a realização reiterada de encontros internacionais sobre a matéria.

Figura 2 – Evolução das conferências relacionadas ao desenvolvimento sustentável



Fonte: PEREIRA *et al*, 2021.

Primeiramente, certos desafios somente podem ser enfrentados por meio da cooperação entre todos os Estados do Sistema Internacional, como é o caso do esgotamento da camada de ozônio e das mudanças climáticas. Além disso, existem problemas locais ou regionais que transcendem fronteiras, assumindo caráter transnacional, como a chuva ácida ou a disseminação de materiais tóxicos por meios naturais, como rios e ventos. A atuação coordenada de grupos ambientalistas não governamentais, muitas vezes operando fora da região afetada, contribui para chamar a atenção para essas questões e incluí-las na agenda global. Ademais, a recorrência de problemas semelhantes em diferentes partes do mundo impulsiona a busca por soluções compartilhadas e coordenadas. Em terceiro lugar, os desafios ambientais estão intrinsecamente ligados aos dilemas socioeconômicos, como ressaltado pelo Relatório *Nosso Futuro Comum*.

A pobreza é um dos fatores, como destacado pelo mencionado documento, pois leva à exploração desmedida dos recursos naturais, à poluição e ao uso de tecnologias obsoletas, enquanto a prosperidade pode resultar na superexploração dos recursos, na manutenção de padrões de consumo insustentáveis e na degradação ambiental. O ambientalismo global tem suas raízes em diversos movimentos e correntes de pensamento que abrangem ciência,

política e filosofia.

A percepção de que os avanços científicos podem causar danos em escala global se intensificou após a Segunda Guerra Mundial, especialmente em virtude da inovação representada pela bomba atômica e da constatação dos efeitos negativos dos avanços tecnológicos e científicos, como a erosão do solo, a destruição de habitats e a degradação dos ecossistemas.

Em 1989, a Resolução nº 44/28 da Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD) para o mês de junho de 1992, e o Brasil ofereceu o Rio de Janeiro como local do encontro, uma proposta que foi prontamente aceita pelos membros da ONU. A pauta da reunião abordava questões de interesse global amplamente divulgadas pela mídia. Entre elas estavam a emissão de gases do efeito estufa, a expansão do número de espécies ameaçadas de extinção, a destruição das florestas, os esforços para combater a desertificação e o financiamento das medidas necessárias para implementar as decisões tomadas, temas que foram objeto de debates intensos.

A Conferência da Terra, como ficou conhecida, emergiu como uma das maiores e mais bem-sucedidas cúpulas globais já realizadas, atraindo praticamente todos os líderes de Estado e de governo em exercício na época. Paralelamente, o número de organizações não governamentais que participaram de um fórum alternativo excedeu as perspectivas, proporcionando oportunidades para envolvimento em diálogos intergovernamentais. Juntamente à Declaração do Rio, que delineou vinte e sete princípios gerais para orientar a ação em meio ambiente e desenvolvimento, a Conferência resultou na criação da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), da Declaração de Princípios das Florestas e da Agenda 21, conforme mencionado, um extenso documento que estabelece um programa abrangente para promover o desenvolvimento sustentável.

As convenções-quadro firmaram diretrizes fundamentais e padrões para ação, contudo, deveriam ser regulamentadas por tratados específicos, que abordariam os aspectos mais intrincados ou desafiadores de negociar. Assim, as negociações para a elaboração do protocolo suplementar à Convenção sobre Mudanças Climáticas tiveram início logo após a Conferência e tiveram um começo promissor. As nações desenvolvidas prepararam análises detalhadas sobre as emissões de gases de efeito estufa, e uma série de reuniões ocorreram até a finalização do Protocolo de Quioto, em 1997. Conforme estipulado pelo Protocolo, as

nações industrializadas deveriam reduzir suas emissões em pelo menos 5%, em comparação com os níveis de 1990, entre 2008 e 2012. Os Estados Unidos, responsáveis por grande parte das emissões de combustíveis fósseis, estariam sujeitos às maiores reduções, sendo exigido que reduzissem o consumo e intensificassem os investimentos em fontes de energia alternativas. O Protocolo estabelece compromissos legalmente vinculativos para que os países industrializados diminuam as emissões de gases do efeito estufa, e os interesses em conflito entre países do Hemisfério Norte e do Sul são evidentes na condução do processo de ratificação, que é notadamente marcado pela ausência dos Estados Unidos (DUARTE, 2004).

No que se refere à execução da Agenda 21, as organizações estabelecidas após a Conferência, como a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável e a Agência Ambiental Global, responsável pela gestão dos recursos financeiros, alcançaram resultados modestos. No entanto, é possível considerar como um avanço o comprometimento dos Estados em formular e implementar estratégias de desenvolvimento sustentável. O diálogo sobre questões ambientais, por sua vez, tem sido cada vez mais integrado ao âmbito de instituições como a Organização Mundial do Comércio, e as interconexões entre comércio e meio ambiente agora fazem parte central da agenda global ambiental.

A década de 1990 é reconhecida como o período marcado por uma série de conferências significativas, caracterizada pela expectativa em torno do multilateralismo e pelo fortalecimento da agenda social global. Entre os eventos emblemáticos, destacam-se a Conferência Mundial sobre a Criança, a Rio-92, a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, a Conferência de Beijing sobre a Mulher e a Habitat-II. Por conseguinte, havia a esperança de que o movimento ambientalista finalmente obtivesse o ímpeto e a capacidade necessários para implementar os programas acordados ao longo de duas décadas.

O panorama que reportava a recuperação parcial da camada de ozônio e a desaceleração das queimadas, atribuída por muitos à recessão econômica mais do que a políticas ambientais criteriosas, apresentavam um cenário encorajador. No entanto, controvérsias relacionadas à alocação de recursos para programas ambientais e as providências para lidar com o fenômeno do aquecimento global permaneciam negligenciadas. Apesar de o discurso multilateral expressar compromisso, sua aplicação prática frequentemente não correspondia às expectativas. O aquecimento global manteve-se como uma questão premente na agenda internacional durante os anos 1990. Embora o fato de a atividade humana ter dado origem a esse fenômeno ser uníssono, persistem controvérsias em

relação à velocidade de sua ocorrência e aos impactos sobre a economia e os ecossistemas, o que dificulta a formulação de pactos nos quais os Estados estejam dispostos a firmar compromissos.

Os desafios enfrentados na cooperação foram trazidos à tona na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, convocada em Joanesburgo, África do Sul, no ano de 2002, com o propósito de avaliar os avanços desde a ECO-92. As reuniões preparatórias revelaram o nível de discordância entre os Estados acerca das direções do desenvolvimento e dos modelos de preservação ambiental, por exemplo, os Estados Unidos e a Europa posicionavam-se em extremos opostos em relação ao aquecimento global.

Entre os países em desenvolvimento, surgiram discordâncias em relação aos temas prioritários da agenda, uma vez que as nações menos desenvolvidas buscavam dar destaque à erradicação da pobreza e ao aumento dos investimentos em projetos de saneamento. Por outro lado, países em estágios mais avançados de desenvolvimento, como o Brasil, propunham uma análise do cumprimento e da implementação dos acordos estabelecidos, uma revisão dos padrões de consumo, a promoção do uso de energias renováveis, a transferência de tecnologias e o apoio a programas e instituições voltados para o meio ambiente. De fato, questões como a pobreza, os recursos energéticos e a biodiversidade foram os principais temas de debate nas mesas de discussão de destaque (DUARTE, 2004).

A Cúpula de Joanesburgo resultou na formulação do Plano de Implementação como seu principal documento, contudo, sua eficácia é questionada por diversos especialistas em razão da sua forte ênfase na erradicação da pobreza e ao caráter abstrato e impreciso das declarações. Conforme Samuel Pinheiro Guimarães (2001, págs. 70-71):

A deterioração do meio ambiente e a crescente escassez de recursos naturais, em especial a água e, em breve, o petróleo, levam à convicção de ser impossível reproduzir na periferia os atuais padrões de consumo do centro. Essa convicção está por trás da ideologia do "desenvolvimento sustentável" que, em primeiro lugar, desvia a atenção da opinião pública da necessidade e da obrigação dos países centrais de reduzir o extremo desperdício de seus elevados padrões de consumo de recursos e de poluição e, assim, permite ao centro mantê-los. Em segundo lugar, recomenda implicitamente que a periferia deva contentar-se em permanecer em seus atuais baixos padrões de consumo e encetar a tarefa paradoxal e difícil de imaginar e executar estratégias de "desenvolvimento sustentável", o que exigiria a intervenção do Estado em ambientes políticos nacionais e internacionais em que predomina o pensamento econômico liberal. Gera-se, assim, um preconceito anti-industrial nos Estados da periferia, que contribui para fortalecer indiretamente as estratégias que insistem em fundamentar o desenvolvimento em vantagens comparativas estáticas, com base na dotação de recursos naturais, com efeitos óbvios sobre as possibilidades de desenvolvimento a longo prazo.

Apesar de ter sido encerrada com uma percepção de frustração, a comunidade global de meio ambiente, dada sua intrincada natureza e amplitude, pôde continuar a se fortalecer por meio do estabelecimento de regimes internacionais ambientais. Esses regimes abrangem desde a definição da agenda até as fases de negociação e implementação de acordos e programas voltados para a preservação ambiental. Para Soares e Pozo (2019, pág. 1), “os Estados dividem parte de seu poder com outras entidades transnacionais e supranacionais, e, portanto, as mudanças tornam-se necessárias por outras instituições, caracterizadas por regimes internacionais”.

Os regimes ambientais representam estruturas jurídicas e políticas que visam a coordenar os anseios dos agentes envolvidos na gestão do meio ambiente, sendo compreendidos como sistemas institucionais elaborados para gerenciar a interdependência mundial, considerando o meio ambiente como um dos elementos interligados nesse contexto. Analogamente à criação de regimes para reger o comércio, a segurança e as finanças internacionais, são estabelecidos regimes específicos para tratar das questões ambientais, como é o caso do regime de mudanças climáticas. No entanto, ainda que reconhecendo o meio ambiente como parte da interdependência global, há uma certa hierarquia na agenda internacional na qual o meio ambiente não é necessariamente uma prioridade em relação a outras questões.

A constituição dos regimes abrange tanto a reestruturação das instituições preexistentes quanto a instituição de novos aparatos que não haviam sido contemplados anteriormente, emergindo como uma das principais áreas de interesse do "novo institucionalismo" no campo das relações internacionais. Em regra, os participantes dos arranjos consistem em Estados, embora atores não estatais e até mesmo indivíduos desempenhem papéis significativos nos processos de estabelecimento do regime. Progressivamente, essas figuras não estatais exercem uma influência fulcral ao moldar a inclusão de determinadas questões em assuntos de escopo global e ao direcionar a atenção para temas específicos, incentivando os Estados a colaborarem na criação de estruturas institucionais para lidar com tais questões. Atualmente, é corrente a participação de representantes de atores não estatais como membros das delegações nacionais envolvidas na elaboração das disposições de regimes internacionais, e, em muitos casos, são reconhecidos como observadores independentes de pleno direito.

Os termos que regem os regimes internacionais são geralmente delineados em acordos formais, embora a autogeração e a imposição também sejam aspectos cruciais do

processo de sua formação. O desafio reside em aprimorar a compreensão das interações entre esses processos à medida que se desenrolam em contextos específicos. É possível dividir o processo de formação do regime em pelo menos três fases distintas: a formação da agenda, a escolha institucional e a operacionalização. Na esfera da comunidade internacional, a etapa de operacionalização frequentemente implica esforços por parte dos Estados membros para aplicar as normas de um regime a diversos atores não estatais (como pescadores, operadores de petroleiros, gerentes de usinas) que operam sob sua jurisdição, bem como pode fomentar iniciativas daqueles que preveem impactos adversos em seus interesses em virtude do funcionamento do regime, visando a reformular algumas das disposições deste. (LIMA, 2019).

A importância dos diversos processos envolvidos na formação de regimes varia ao longo das diferentes etapas desse processo. Em certas ocasiões, as questões que demandam a instituição de regimes internacionais são delineadas e concebidas conceitualmente mesmo na ausência de um processo explícito. Como a recente mudança das perspectivas centradas em uma única espécie – a humana – para um enfoque no ecossistema como um todo sugere, essa fase do processo tem o potencial de refletir avanços mais amplos no conjunto de conhecimentos disponíveis para abordar essas preocupações.

Percebe-se uma trajetória de fortalecimento gradual e crescente de figuras não estatais no cenário internacional relacionado à política ambiental, o que se relaciona diretamente à visão holística de governança, que contempla, dentre outros, a ampla participação como um de seus pilares. É inegável a mudança de paradigma no quadro da transformação social, em que o direito internacional progrediu de uma configuração baseada na mera coexistência de entidades soberanas para uma estrutura fundamentada na ideia de cooperação. Com o advento da globalização, ocorreram alterações significativas, não com o propósito de abolir o Estado-nação, mas sim de reconfigurá-lo, o qual passou a dispor do direito de delegar o poder, total ou parcialmente, às entidades supranacionais, seja em prol de seus próprios interesses ou dos interesses globais, marcando uma transição do governo tradicional para a governança. À medida que o governo se origina de atividades resultantes de uma autoridade formal, a governança refere-se a empreendimentos ligados a objetivos comuns, os quais não necessariamente dependem da esfera governamental.

Em períodos de significativas transformações nas relações internacionais entre Estados, a concepção de interesse comum da humanidade ganha destaque. O Direito Internacional gradativamente se distancia da ênfase convencional no princípio da soberania, passando a sublinhar a importância de ações coordenadas entre Estados para abordar questões

de interesse coletivo. Efetivamente, a noção de soberania restringe a capacidade dos Estados (e até mesmo das organizações internacionais) de responder a ações prejudiciais ao meio ambiente realizadas por outros Estados dentro de suas fronteiras: o Estado responsável pelo dano recorre ao princípio da soberania para legitimar sua autonomia, mesmo que isso acarrete danos à biosfera.

A primazia atribuída à soberania estatal impôs restrições indevidas à aplicação do Direito Internacional Ambiental, uma vez que as atividades realizadas dentro das fronteiras nacionais frequentemente exercem impactos de alcance global no que concerne ao meio ambiente. Atualmente, a noção de soberania deve ser entendida como uma concessão limitada dos poderes estatais no âmbito internacional: uma definição jurídica contemporânea de soberania no contexto do direito internacional poderia ser concebida como todos os atributos de autoridade que o Estado não renunciou voluntariamente por meio de tratados ou outros acordos internacionais, ou na medida em que sua atuação não esteja submetida a qualquer norma de direito consuetudinário.

A necessidade de mitigação dessa soberania inflexível ficou óbvia em face do emblemático caso de Chernobyl, catástrofe ocorrida na usina nuclear controlada por Moscou, localizada em região da então União Soviética próxima à cidade de Pripyat – hoje inserida em área correspondente à Ucrânia – que causou graves danos ao meio ambiente e à população humana, bem como causou forte repercussão midiática em todo o mundo.

Sobre a ausência de um centro político estadual, Canotilho (1993, págs. 17-18) dispõe:

Os fenómenos de "transnacionalização" e de regresso aos "nacionalismos", a "invenção" de novos espaços públicos (ex.: espaços comunitários), o alargamento dos actores não governamentais, coloca novos desafios ao direito constitucional e à "teoria das normas" que lhe está subjacente. Esse desafio da pós-modernidade poderia sintetizar-se através da seguinte caracterização de constituições:

As constituições, embora continuem a ser pontos de legitimação, legitimidade e consenso autocentradas numa comunidade estadualmente organizada, devem abrir-se progressivamente a uma rede cooperativa de metanormas ("estratégias internacionais", "pressões concertadas") e de normas oriundas de outros "centros" transnacionais e infranacionais (regionais e locais) ou de ordens institucionais intermédias ("associações internacionais", "programas internacionais").

A globalização internacional dos problemas ("direitos humanos", "protecção de recursos", "ambiente") aí está a demonstrar que, se a "constituição jurídica do centro estadual", territorialmente delimitado, continua a ser uma *carta de identidade política e cultural* e uma mediação normativa necessária de estruturas básicas de justiça de um Estado-Nação, cada vez mais ela se deve articular com outros direitos, mais ou menos vinculantes e preceptivos (*hard law*), ou mais ou menos flexíveis (*soft law*), progressivamente forjados por novas "unidades políticas" ("cidademundo", "europa comunitária", "casa europeia", "unidade africana").

Assim como mencionado anteriormente, a soberania dos Estados é compreendida como uma parcela residual de autoridade discricionária delimitada pelo ordenamento jurídico. Apesar das controvérsias, a noção de que o meio ambiente requer proteção em âmbito internacional tem se solidificado, demonstrando uma convergência entre a disseminação global do direito e a preocupação compartilhada pela humanidade. O avanço das tecnologias de comunicação e transporte em escala global tem desempenhado um papel significativo no impulsionamento do processo de globalização.

Uma implicação adicional desse fenômeno consiste na percepção global, impulsionada pelo avanço científico, de que a biosfera, o único ambiente conhecido capaz de sustentar a vida, não pode ser efetivamente preservada sem a cooperação de todos os Estados, mormente em razão de as fronteiras entre eles consistirem em ficções geopolíticas estabelecidas pelos seres humanos. Os recursos naturais desconhecem as limitações impostas por essas divisas, as controvérsias relativas à soberania estatal e os embates por poder e desenvolvimento. Os danos ambientais, são, portanto, transfronteiriços.

Consoante mencionado, a globalização tem mitigado as fronteiras territoriais, resultando em um significativo estímulo ao direito internacional ambiental, a ponto de muitos Estados passarem a incluir em suas Constituições disposições para a proteção do meio ambiente. Isso implica em reconhecer que a abordagem adequada das questões ambientais requer uma visão global, transcendendo perspectivas limitadas por fronteiras geográficas.

Conquanto as medidas de proteção ambiental de alcance transnacional sejam fundamentais para se lograr uma efetiva sustentabilidade, não se deve olvidar a relevância da governança ambiental local. A abordagem transnacional não substitui, mas suplementa as competências locais em matéria de gestão ambiental. A proposta é que a governança ambiental atue em múltiplos níveis: local, regional, nacional, internacional e global.

3.2 A transnacionalidade da proteção ambiental como um fundamento de governança decorrente do Direito Fraterno

O termo "transnacional" compreende uma variedade de contextos, abordando fenômenos físicos que ultrapassam fronteiras estatais, normas com impacto em múltiplos países e instituições independentes de Estados soberanos. Inicialmente associado ao aumento

das relações comerciais, o conceito evoluiu para contemplar não apenas transações comerciais, mas também normas e instituições que regulam aludidos negócios de forma abrangente.

Na esfera ambiental, observa-se que a transnacionalização está em desenvolvimento, especialmente no reconhecimento da necessidade da proteção, que ultrapassa fronteiras nacionais. Há uma crescente conscientização sobre a importância da prevenção de danos à biosfera em escala global, destacando a urgência de ações coordenadas e colaborativas nesse sentido.

O Direito Ambiental Internacional enfrenta desafios significativos no desenvolvimento de instrumentos transnacionais eficazes para regular questões ambientais e na criação de instituições capazes de responsabilizar os agentes envolvidos em danos ambientais que transcendem fronteiras. Apesar disso, é observável uma ampla gama de instrumentos de *soft law* dedicados à preservação ambiental, os quais estabelecem diretrizes, princípios e objetivos, desempenhando um papel fundamental na governança global. Esses instrumentos facilitam a participação e o envolvimento dos diversos atores, priorizando o interesse coletivo e fornecendo indicadores para avaliação. Embora enfrentando desafios, a governança ambiental global é uma realidade em constante aprimoramento, representando um avanço significativo no cenário internacional.

Segundo Alves e Vinhal (2019), para abordar os desafios ambientais de forma eficaz, é crucial primeiro reconhecer que a responsabilidade não é apenas individual, mas compartilhada por todos os governos, nações e indivíduos, evidenciando a imperatividade da adaptação do Direito à nova dinâmica global, facilitando a coordenação e colaboração entre Estados e a sociedade civil, a fim de promover o desenvolvimento de um arcabouço jurídico internacional ambiental que verdadeiramente reflita valores comuns.

Na contemporaneidade, é evidente a presença marcante da União Europeia (UE) no âmbito da governança ambiental global, especialmente após sua declaração, em 2003, reafirmando o compromisso europeu com um sistema multilateral liderado pelas Nações Unidas, ao mesmo tempo em que buscava fortalecer sua própria influência. Essa comunicação não se restringiu apenas a questões econômicas, mas também abordou temas relacionados à preservação dos recursos naturais em uma escala internacional. Dessa forma, a UE emergiu como um líder na promoção da governança ambiental global.

O progresso normativo e jurisprudencial da proteção ambiental no contexto europeu evidencia uma trajetória de desenvolvimento em suas abordagens. Em 1972, a Declaração de

Paris marcou o início da Política Comunitária do Ambiente; na década de 1980, o Tribunal de Justiça Europeu proferiu uma decisão significativa, afirmando explicitamente que a proteção ambiental contra riscos de poluição é um dos objetivos fundamentais da Comunidade; em 1987, por sua vez, o Ato Único Europeu atribuiu competências ambientais à Comunidade Econômica Europeia. Já durante a década de 1990, o Tratado de Maastricht de 1992, que estabeleceu a União Europeia, introduziu alterações nos tratados existentes para incorporar disposições relacionadas ao desenvolvimento sustentável; enquanto em 1997, o Tratado de Amsterdã revisou novamente o Ato Único Europeu, introduzindo o princípio da precaução como orientador da política ambiental europeia. Nos anos 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais elevou o direito ao meio ambiente a um status de direito solidário. Além disso, o Tratado de Lisboa de 2009 introduziu novidades na esfera ambiental, incluindo uma nova política energética e medidas de coesão territorial destinadas a reduzir as disparidades de desenvolvimento regional e promover o avanço das regiões menos favorecidas (MONTEIRO, JAHNEL, 2019).

A progressão da proteção ambiental dentro do contexto da União Europeia ilustra um exemplo notável de avanço em direção ao desenvolvimento sustentável em uma perspectiva transnacional. As fronteiras geográficas são relativizadas para alcançar uma proteção eficaz contra os danos ambientais, cujas ramificações ultrapassam limites territoriais convencionais.

Embora a implementação das políticas ambientais permaneça sob a jurisdição dos Estados, a concepção de governança ambiental não pode ignorar as interações sociais em escala global. Inicialmente, esforços colaborativos entre nações vizinhas, como observado na União Europeia, desempenham um papel crucial na formulação de políticas ambientais que atendam aos interesses da comunidade transnacional. Dessa forma, avança-se na abordagem das questões ambientais e, conseqüentemente, na adoção de medidas destinadas à preservação dos recursos naturais em uma escala global.

Apesar de desempenhar um papel central nas iniciativas de proteção ambiental, embora de forma moderada, a União Europeia enfrenta inconsistências entre os Estados-membros e a Comissão Europeia, o que pode resultar em períodos de enfraquecimento de sua influência sobre os demais Estados.

Para aumentar sua credibilidade, o bloco deve harmonizar suas políticas internas e estabelecer vínculos com políticas externas coesas, demonstrando assim, por meio de exemplos concretos, sua capacidade de coesão para toda a comunidade internacional. Além disso, a União Europeia necessita de maior coesão em suas posições para evitar ser percebida

como adotando "duplos padrões" (VOGLER; STEPHAN, 2007). Apesar dos desafios a serem enfrentados, o bloco é amplamente reconhecido no cenário internacional por estabelecer uma agenda persistente e criteriosa em relação à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

A experiência cooperativa e integrativa bem-sucedida da União Europeia, alinhada com a natureza transfronteiriça e global da proteção ambiental, deve ser um guia fundamental para todas as iniciativas de governança ambiental global, independentemente de sua posição de liderança global ou de seu poder de influência. A UE, direta ou indiretamente, desempenhou e continua a desempenhar um papel significativo na definição e implementação das agendas ambientais globais, destacando assim seu papel essencial no desenvolvimento sustentável em escala mundial.

A concepção de políticas públicas ambientais transnacionais, no entanto, enfrenta desafios substanciais, em razão do valor econômico e político intenso atribuído às questões ambientais, bem como à falta de consenso doutrinário sobre a abordagem normativa a ser adotada para questões cuja universalização está em debate.

Nessa toada, elucidam-se aspectos relevantes alusivos à concepção de constitucionalismo global com supedâneo na teoria de Luigi Ferrajoli, o qual idealiza uma Constituição da Terra:

A nossa hipótese de uma Constituição da Terra pretende levar a sério as tantas Cartas de Direito existentes, leis vigentes porém inefetivas, introduzindo uma primeira inovação em relação às constituições estatais e, sobretudo, às muitas Cartas internacionais de direitos humanos. Ao contrário dessas cartas, ela deverá prever e incluir no texto constitucional, não somente as tradicionais funções legislativas, executivas e judiciárias, mas também as funções e instituições de garantia primária dos direitos e dos bens fundamentais (FERRAJOLI, 2022, pág. 7).

Conforme explicitado, o modelo de soberania tradicional dos Estados não atende às demandas hodiernas, mormente no tocante às questões ambientais – mas não, só, a exemplo do direito da saúde (VIAL e WÜNSCH, 2013) –, em razão da mitigação das fronteiras geopolíticas estabelecidas pelo ser humano. A proteção de direitos humanos e dos recursos naturais não mais admite essa limitação, do que decorre o fenômeno difuso da transnacionalização em diversas áreas, dentre elas, o constitucionalismo.

Sobre o constitucionalismo global, William Paiva Marques Júnior (2023, *online*):

O constitucionalismo global exprime como desiderato o cumprimento das genuínas funções para as quais as constituições contemporâneas foram projetadas, quais

sejam: (1) criação de mecanismos que evitem regimes liberticidas (tais como as ditaduras, tão frequentes na história sul-americana dos Séculos XIX e XX); (2) evitar a subalternização e a invisibilização de seres humanos (a exemplo das escravaturas, inicialmente de indígenas e, após, de negros africanos, que permearam por longos séculos a América do Sul); (3) atribuição de poderes sancionatórios nas situações de infringência aos seus valores diretivos.

William Paiva Marques Júnior (2023) aponta, ainda, que um pressuposto fundamental para compreender essa concepção consiste na transcendência dos preceitos fundamentais positivados no documento constitucional em relação à nação, visto que sua existência e relevância se estendem para além desta. O atributo central deste conceito, em relação à estrutura estatal, reside na restrição do exercício do poder político dentro dos limites jurídicos estabelecidos, opondo-se assim ao autoritarismo. Um outro pilar essencial é a salvaguarda dos direitos essenciais, que emergem tanto dos direitos humanos quanto da noção de dignidade da pessoa humana.

O conceito de constitucionalismo global, o qual reconhece a natureza intrinsecamente universal dos princípios éticos subjacentes à governança constitucional, coaduna-se com os ideais do Direito Fraternal, lecionado por Eligio Resta (2020). Este paradigma abraça, celebra e promove os ideais políticos fundamentais de liberdade, igualdade e justiça, que aspiram à concretização da fraternidade, um princípio essencial para o advento de um Direito Fraternal universal. Aludida visão de um futuro marcado pela fraternidade humana autêntica e abrangente, longe de ser meramente aspiracional, é vista como um objetivo alcançável e necessário. O moderno constitucionalismo estabelece-se sobre dois pilares cruciais: a primazia da constituição e o Estado laico, que se distingue por sua neutralidade e imparcialidade, derivando diretamente da preeminência da lei fundamental. Assim, a constituição emerge como um elemento central nas sociedades humanas, refletindo suas aspirações mais profundas e veneradas, devendo-se reconhecer que sua significância, muitas vezes, transcende o meramente jurídico, alcançando dimensões metafísicas e teológicas até os dias atuais.

Segundo Ferrajoli (1998), com a criação das Nações Unidas, a contradição entre os conceitos tradicionais de soberania e cidadania, de uma parte, e o Direito Constitucional doméstico dos Estados, de outra, emergiu igualmente no âmbito do Direito Internacional. O princípio da soberania externa, bem como a noção de cidadania enquanto fundamento dos direitos humanos, encontram-se em desacordo com a Carta das Nações Unidas de 1945 e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Essa mudança ocorreu, para Ferrajoli (1998), quase exclusivamente na esfera normativa. No contexto das relações internacionais contemporâneas, tanto o princípio da soberania quanto a concepção restritiva de cidadania continuam a manifestar sua presença. Contudo, a soberania transformou-se em uma espécie de vácuo jurídico, caracterizado pela falta de normativas ou, de outro modo, pelo domínio do mais poderoso. Quanto à cidadania, ela evoluiu para se tornar um privilégio pessoal extremamente exclusivo, um último bastião de discriminação e uma relíquia arcaica de distinções baseadas em status; dessa forma, confronta diretamente a proclamada universalidade e igualdade dos direitos fundamentais.

Essa perspectiva coaduna-se à ideia de uma Constituição da Terra, a qual decorre de uma remodelação da teoria iluminista da separação dos poderes proposta por Ferrajoli (2022), segundo a qual há instituições de governo e de garantia. As instituições de governo são aquelas dotadas de atribuições políticas, de tomada de decisões e de inovação discricionária, abrangendo tanto as atribuições governamentais propriamente ditas, de natureza política e administrativa, quanto as legislativas. Por outro lado, as instituições de garantia são aquelas investidas de funções relacionadas à aplicação da lei e, em especial, ao princípio da paz e aos direitos fundamentais, visando assegurar as funções judiciárias ou de garantia secundária, e ainda mais fundamentalmente, as funções destinadas à garantia primária dos direitos sociais, como as instituições educacionais, de saúde, assistenciais, previdenciárias e afins. Referidas funções e instituições de garantia demandam ampliação em escala mundial com a adoção do paradigma constitucional com mais ênfase do que as instituições de governo.

Observa-se, assim, uma intrincada relação com o Direito Fraternal, elucidado por Eligio Resta (2020), cujos pressupostos são aclarados por Martini e Waldman (2018, págs. 203-205):

O primeiro pressuposto é que se trata de um direito jurado conjuntamente entre irmãos, no sentido da palavra latina *frater*, ou seja, é um direito que não parte da decisão de um soberano (de qualquer espécie), mas é *giurato insieme*. É fundamentalmente um acordo estabelecido entre partes iguais, é um pacto acordado a partir de regras mínimas de convivência. (...) O segundo é que o direito fraternal é um direito livre da obsessão de uma identidade que deve legitimá-lo. (...) Desse modo, o direito fraternal encontra-se em um espaço político mais aberto, independente das delimitações políticas e/ou geográficas. Sua única justificativa, no sentido abordado, é a *communitas*. O terceiro pressuposto coloca em questionamento a ideia de cidadania, já que esta, muitas vezes, apresenta-se como excludente. Por isso, o direito fraternal centra suas observações nos direitos humanos, na humanidade como um lugar comum. (...)

O quarto pressuposto deriva deste terceiro ponto, no qual se identifica o paradoxo da humanidade ou desumanidade da sociedade. (...)

O quinto pressuposto é não violência: destitui o binômio amigo/inimigo. (...)

O sexto pressuposto do Direito Fraternal é muito complexo, pois elimina algumas

“seguranças”, alguns dogmas, algumas verdades: É contra os poderes, de todos os tipos, de uma maioria, de um estado, de um governo, que, como sabemos, exerce domínio na "vida nua". (...)

O sétimo é que pretende incluir, que busca uma inclusão sem limitações.

A transnacionalidade da proteção ambiental como fundamento de governança decorrente do direito fraterno vai além da mera cooperação entre países e atores internacionais, envolvendo uma mudança de paradigma na forma como se entendem e se abordam as questões ambientais, reconhecendo a interligação entre os sistemas naturais e sociais em escala global. Essa abordagem transcende as fronteiras políticas e econômicas, enfatizando a necessidade de uma visão integrada e holística da relação entre humanidade e meio ambiente.

No contexto da governança ambiental transnacional baseada no Direito Fraterno, a solidariedade e a empatia desempenham papéis fundamentais. A fraternidade implica em reconhecer a dignidade e os direitos de todas as formas de vida, bem como a responsabilidade compartilhada de proteger e preservar a diversidade biológica e os ecossistemas do planeta. Isso requer uma abordagem ética e moral na tomada de decisões ambientais, priorizando o bem-estar coletivo e o respeito pela vida em todas as suas manifestações.

Além disso, a transnacionalidade da proteção ambiental baseada no Direito Fraterno lecionado por Eligio Resta (2020) também implica em promover a justiça intergeracional, ou seja, garantir que as gerações futuras tenham acesso a um ambiente saudável e sustentável. Isso requer a adoção de medidas de precaução e prevenção para evitar danos irreversíveis ao meio ambiente, bem como a promoção de práticas de desenvolvimento sustentável que levem em consideração as necessidades das futuras gerações.

A fraternidade de Resta (2020) como princípio orientador na governança ambiental transnacional também pode ser vista como um antídoto para a lógica da competição e do individualismo que muitas vezes permeiam as relações internacionais. Ao promover a cooperação, a solidariedade e a partilha de responsabilidades na proteção do meio ambiente, a fraternidade contribui para a construção de um mundo mais justo, equitativo e sustentável, onde a harmonia entre os seres humanos e a natureza é valorizada e preservada.

Assim, a profundidade dessa perspectiva reside na sua capacidade de inspirar uma nova visão de mundo baseada na interconexão, na colaboração e no respeito mútuo. Ao se reconhecer a interdependência humana com o meio ambiente e com todas as formas de vida, viabiliza-se a construção de sociedades mais resilientes, justas e sustentáveis, nas quais a

fraternidade consiste no alicerce para um futuro comum de prosperidade e bem-estar para todos.

A fim de se assegurar a paz, o meio ambiente e os direitos humanos, apresenta-se indeclinável a implementação de técnicas, funções e instituições de garantia adequadas em detrimento da instituição de uma reedição da forma do Estado a nível supranacional, em observância aos pressupostos do Direito Fraternal conforme apresentado por Eligio Resta (2020).

As funções e instituições de governo, dotadas de legitimidade pela representação política, devem, no limite das possibilidades, permanecer sob a competência dos Estados nacionais. No entanto, as funções e instituições de garantia primária dos direitos fundamentais, especialmente no tocante à proteção do meio ambiente, devem ser estabelecidas na esfera internacional, em virtude de sua universalidade e dimensão.

Muitas dessas funções minoritárias abordam questões planetárias, como proteção dos ecossistemas, demandando respostas globais que apenas instituições com o mesmo alcance podem oferecer. Por sua vez, sua ausência dessas funções e instituições de garantia representa uma lacuna significativa no direito internacional atual, resultando em uma violação considerável, devendo ser, segundo Ferrajoli (2022), concebidas, introduzidas e normativamente implementadas na Constituição da Terra, visando a garantir a sobrevivência da humanidade diante de desafios e catástrofes globais.

Ferrajoli (2022, pág. 10-12), ao tratar da emergência ambiental, as possíveis catástrofes ecológicas e as garantias dos bens comuns, elucida:

A nossa geração causou danos irreversíveis e crescentes ao nosso ambiente natural. Massacramos espécies inteiras de animais, envenenamos o mar, poluímos o ar e a água, desmatamos e desertificamos milhões de hectares de terra. (...) Em suma, o desenvolvimento insustentável está dilapidando os bens comuns naturais como se fôssemos as últimas gerações a viver sobre a Terra.

Daí a necessidade de dar vida a uma nova fase do constitucionalismo que reconheça e garanta também, paralelamente aos direitos fundamentais, aquilo que podemos chamar “bens fundamentais”, pois vitais – como a água, o ar, as geleiras, o patrimônio florestal –, retirando-os do mercado e da disposição da política, dando a eles o “status” inderrogável de “bens constitucionais”, logo, indisponíveis, a fim de preservá-los e torná-los acessíveis a todos.

(...)

Acrescenta-se, que uma política racional dirigida à tutela os bens ecológicos exige, atualmente, uma luta contra o tempo. (...) Pela primeira vez na história existe o risco de tomarmos consciência da necessidade de mudar de rumo e de fazermos um novo pacto, podendo, então, ser tarde demais. Mas, também podemos dizer que, pela primeira vez na história, a emergência ambiental pode oferecer, talvez mais do que qualquer outra, uma oportunidade para obrigar a população do planeta a deixar de

lado os tantos conflitos e interesses mesquinhos, para se unir em torno de uma batalha comum, contra uma ameaça comum, por uma causa comum.

Observa-se, portanto, a necessidade premente de estabelecer um sistema jurídico ambiental global de natureza transnacional, abrangente e uniforme, destinado a promover a práticas sustentáveis, integrando-se plenamente nos domínios da educação e da cultura. Aludido sistema deve estar alinhado com os valores de solidariedade e fraternidade, adotando abordagens proativas e vinculantes, com ênfase na sustentabilidade e na universalidade, de modo a ser aceito e observado por todas as partes interessadas, uma vez que a vida na Terra depende do meio ambiente e dos serviços advindos dos ecossistemas para subsistir. Os meios para lograr essa transnacionalização, contudo, são de pujante relevância, sendo imprescindível o alinhamento de propósitos entre as nações.

3.3 Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS): diretrizes para a governança ambiental global

A atuação em questões ecológicas no âmbito nacional não pode negligenciar a interconexão com o meio ambiente global, que transcende fronteiras territoriais. A internacionalização da sustentabilidade é justificada pela limitação das medidas que se restringem apenas a interesses de cada Estado dentro de sua respectiva competência territorial, exigindo que a gestão ambiental em todo e qualquer país considere não apenas as questões internas, mas também os compromissos assumidos em acordos e tratados internacionais.

Embora os ordenamentos jurídicos nacionais disponham de mecanismos judiciais para lidar com questões ambientais e aplicar sanções aos infratores, é essencial que esses instrumentos estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas internacionalmente para garantir a consistência das políticas ambientais. Muitos dos mecanismos de governança ambiental global são classificados como *soft law*, o que suscita dúvidas sobre sua eficácia, no entanto sua natureza voluntária não os isenta de obrigações vinculantes. A adesão voluntária a esses instrumentos geralmente implica em obrigações específicas para os participantes, embora sua aplicação não seja compulsória no âmbito do Direito Internacional Ambiental, refletindo a primazia da vontade dos Estados na comunidade internacional e a ausência de órgãos internacionais com poder coercitivo (GRASSI, 2011).

A falta de poder coercitivo nos instrumentos de governança ambiental global não os

torna ineficazes, uma vez que seus objetivos não estão centrados em punições, mas sim na promoção da participação, compreendida em um sentido amplo. Não se trata simplesmente de conceder voz para expressar pretensões, mas sim de exercer uma influência real e eficaz de todos os envolvidos nos processos de tomada de decisão, incluindo na identificação de problemas, facilitando assim um engajamento efetivo das partes interessadas e promovendo uma mudança difundida na cultura ambiental. A educação ambiental, por exemplo, é um dos elementos-chave da governança, derivada de uma abordagem holística que considera todos os atores – não apenas os governos – como participantes essenciais no processo de gestão ambiental, ressaltando a importância da participação máxima. Além disso, é importante ressaltar que a governança é altamente dinâmica, pois as mudanças na economia e na perspectiva ecológica ocorrem cada vez mais rapidamente e, para evitar se tornar obsoleta, a governança ambiental deve ser um processo contínuo e adaptável, capaz de se ajustar às mudanças constantes.

Entre as diversas iniciativas de governança, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) desempenham um papel fundamental na orientação da melhoria coordenada das práticas ambientais, dadas a complexidade e a constante mudança na economia e na proteção da biosfera. Os ODS pressupõem o envolvimento da sociedade civil em cada Estado, com o intuito de alcançar resultados concretos na proteção do ecossistema e promover o desenvolvimento sustentável abrangendo suas diversas dimensões: social, ambiental, econômica, ética e jurídico-política. Eles representam uma união de esforços e práticas diárias para promover o bem-estar das gerações presentes sem comprometer o das futuras, promovendo assim a justiça entre as gerações (GOMES e CALHAU, 2022).

Em âmbito global, o enfoque da governança ambiental está centrado nos 17 ODS e em suas 169 metas, delineados na Agenda 2030 da ONU, cujo processo de elaboração teve origem na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), com uma significativa contribuição do Brasil, culminando em sua adoção por um vasto número de países durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2015.

Tanto os êxitos quanto os revezes das iniciativas anteriores influenciaram a criação de novos modelos de gestão de conflitos. Dentro desse contexto, surge a Resolução da Assembleia Geral da ONU, em 2015, intitulada "Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", que oferece diretrizes promissoras. Paralelamente, diversos especialistas de renome têm se pronunciado sobre essas questões, trazendo suas

análises a partir de perspectivas disciplinares específicas.

A comunidade global enfrenta uma gama diversificada de desafios, que variam entre os tradicionais e os emergentes. No ano 2000, representantes de 191 nações membros das Nações Unidas convencionaram para estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), os quais serviram como alicerce para as estratégias de desenvolvimento global durante o período de 2000 a 2015

Figura 3 - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)



Fonte: ONU BRASIL, 2024, *online*.

Os ODM desempenharam o papel de diretivas para os Estados, orientando-os na busca dos propósitos estabelecidos até o ano de 2015. Esses objetivos representaram uma nova abordagem internacional para a governança das ações dos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Notavelmente, em contraposição aos tratados internacionais convencionais, os objetivos do milênio não impuseram obrigações legais estritas; em vez disso, permaneceram como uma moldura direcional, incentivando o desenvolvimento global.

Conforme o Relatório da ONU sobre os Objetivos do Milênio, ao término do prazo estipulado para sua efetivação, a comunidade global testemunhou uma melhoria significativa em relação ao período prévio a 2000, uma vez que contribuíram para garantir a sobrevivência de milhões de pessoas e para aprimorar as condições socioeconômicas de muitas outras. As conclusões e análises apresentadas no documento evidenciam que, por meio de intervenções direcionadas, estratégias robustas, alocação adequada de recursos, além de comprometimento e vontade política, até mesmo os países mais suscetíveis podem alcançar avanços extraordinários.

Referido relatório, entretanto, também identifica conquistas parciais e falhas em diversas áreas, do que decorreu a demanda de formulação de novos objetivos, metas e estratégias de implementação. Consequentemente, uma nova agenda de desenvolvimento foi

delineada, ampliada para contemplar 193 países, qual seja, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Trata-se, de fato, de uma Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada em 25 de setembro de 2015, intitulada "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

A Agenda representa um plano de ação destinado a beneficiar as pessoas, o planeta e a prosperidade, ao tempo em que visa a fortalecer a paz mundial e promover ampla liberdade. Todos os atores envolvidos, estatais ou não, colaborando em parceria, estão empenhados na implementação desse conjunto de metas ora vigente. A Agenda 2030 consiste em uma das questões mais prementes na contemporaneidade, figurando como referência de manifestação da política ambiental em contexto jurídico transnacional por meio do estabelecimento de metas voltadas para o bem-estar coletivo.

Apesar da ampla concordância entre os representantes dos Estados em relação à importância dos temas abordados pela Agenda, de acordo com o artigo 10 da Carta das Nações Unidas, a Resolução é puramente uma recomendação geral. Afigura-se que o Direito Internacional, especificamente a governança global, juntamente a seus novos mecanismos, passa a influenciar de forma mais explícita as políticas dos países na busca por interesses universais comuns, essenciais para o futuro da humanidade. De fato, um dos principais desafios contemporâneos é encontrar soluções jurídicas para os eventos e complexidades decorrentes da crescente globalização. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com 21 metas e 60 indicadores oficiais, refletem a amplitude e a aspiração esperançosa dessa nova Agenda universal.

Figura 4 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GT Agenda 2030), 2023, *online*.

Os Objetivos e metas delineados irão catalisar ações nos anos vindouros até 2030 em áreas de crucial interesse para a humanidade e para o bem-estar do planeta. Nesse sentido, a Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em relação à Agenda 2030 enfatiza em questões essenciais para a comunidade global, convertendo os objetivos das políticas públicas em um instrumento jurídico internacional orientador, voltado para o progresso positivo global. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como o cerne dessa Resolução, buscam abordar uma das lacunas mais significativas em eficácia do Direito Internacional do Meio Ambiente.

Sob essa ótica, os temas contemplados estão recebendo uma atenção mais aprofundada por parte dos Estados, tanto em âmbito internacional quanto nacional, e por diversas organizações, instituições e outras entidades. Em certos casos, esses assuntos estão sendo integrados em estruturas legalmente significativas, com a Resolução da ONU produzindo efeitos decisivos tanto horizontalmente quanto verticalmente.

Em consonância com os ODS, surge um novo mecanismo de governança, que se caracteriza pela busca contínua e mensuração constante dos ODS por meio de indicadores globais padronizados. Essa abordagem representa uma nova maneira de direcionar, coordenar e gerenciar a cooperação internacional entre os países para alcançar objetivos de alcance global. Gallo e Setti (2014, págs. 4391-4392), mediante a avaliação da coerência dos dezessete tópicos delineados para a Agenda, particularmente enfocando a interseccionalidade, a intersetorialidade e a governança territorializada, observou-se que:

- Um é um metaobjetivo, que aponta para um novo modo de organização da produção e consumo e, conseqüentemente, de arranjo social (ODS12. Promote sustainable consumption and production patterns)
- Oito correspondem aos pilares do desenvolvimento sustentável – econômico: ODS8. Promote strong, inclusive and sustainable economic growth and decent work for all; ODS9. Promote sustainable industrialization ambiental: ODS13. Promote actions at all levels to address climate change; ODS14. Attain conservation and sustainable use of marine resources, oceans and seas; ODS15. Protect and restore terrestrial ecosystems and halt all biodiversity loss; social: ODS1. End poverty in all its forms everywhere; ODS5. Attain gender equality, empower women and girls everywhere; ODS10. Reduce inequality within and among countries
- Cinco são considerados focos de ação (ODS2. End hunger, achieve food security and adequate nutrition for all, and promote sustainable agriculture; ODS3. Attain healthy life for all at all ages; ODS4. Provide equitable and inclusive quality education and life-long learning opportunities for all; ODS6. Secure water and sanitation for all for a sustainable world; ODS7. Ensure access to affordable, sustainable, and reliable modern energy services for all)
- Dois são variáveis territoriais, que refletem a vulnerabilidade e a diversidade: ODS11. Build inclusive, safe and sustainable cities and human settlements; ODS16.

Achieve peaceful and inclusive societies, rule of law, effective and capable institutions

- Um, a Governança, corresponde ao modo de gestão dos ODS - ODS17. Strengthen and enhance the means of implementation and global partnership for sustainable development

A promoção do desenvolvimento sustentável é um empreendimento de natureza multifacetada, cujo sucesso não pode ser atribuído a um único fator isoladamente. Diversos aspectos sociais desempenham papéis cruciais, como a governança, os modelos de organização econômica e os mecanismos de participação cidadã. Apesar dos esforços globais para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 objetivos, é importante destacar que uma parcela significativa da população mundial ainda enfrenta condições de extrema pobreza, fome e carência de acesso a serviços básicos de saneamento.

O enfoque da Agenda consiste na eliminação da pobreza em todas as suas manifestações, abrangendo inclusive a pobreza extrema, constitui o desafio preeminente no contexto do desenvolvimento sustentável em escala mundial, não havendo inovação nesse aspecto em relação às anteriores. Os ODS, consoante mencionado, decorreram dos resultados dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os quais demonstraram as severas lacunas subsistentes quanto às condições dignas mínimas de vida para boa parte da população humana, relacionando-se intrinsecamente ao Direito Fraternal. Segundo Martini e Waldman (2018, págs. 202-203):

Falar em fraternidade implica em resgatar a humanidade da própria humanidade; significa apostar em outras formas de vida. Por isso, o pressuposto da fraternidade se apresenta hoje como um potente instrumento de desvelamento de paradoxos de uma sociedade em constante transformação, onde os limites também se apresentam como possibilidade, a fraternidade retorna com um resgate necessário do viver em comunidade.

Dizer fraternidade implica em compartilhar, dividir, pactuar, mediar. A fraternidade desvela limitações e busca novas possibilidades.

Enquanto metateoria, proposta por Eligio Resta (2020), o Direito Fraternal aborda a questão da fraternidade e sua ressurgência na sociedade contemporânea globalizada, uma vez que, consoante anteriormente exposto, inspira-se na teoria iluminista. Essa teoria se destaca pela sua abordagem transdisciplinar na análise dos fenômenos sociais, buscando identificar, em diferentes domínios, os princípios básicos, as fragilidades e as capacidades do Direito Fraternal.

Esse panorama favorece a implementação de uma agenda alternativa que busque transformar o modelo predominante de produção e consumo, enquanto também viabiliza a adaptação contínua do sistema econômico predominante considerando os pressupostos fraternos propostos por Eligio Resta. Isso traz consigo um desafio teórico e prático cuja viabilidade e eficácia devem ser comprovadas por meio de experiências concretas, exigindo a implementação, gestão e avaliação de iniciativas localizadas.

Eligio Resta (2020, pág. 18), no tocante ao olhar paradoxal da amizade, elucida:

A amizade possui esta particularidade: une, independentemente de vínculos e liames visíveis. Parece retrair-se num mundo de possibilidades em que o desconhecimento não anula a existência, retirando-o do domínio de qualquer idealismo; os amigos podem não ser conhecidos, mas poderiam, a cada momento, ser reconhecidos. É a este difícil evento do reconhecimento que se remete sua visível concretude. O “pensamento da amizade” está todo em um desvio temporal inesperado que intercorre entre o ignorado e a manifestação da consciência

Nesse contexto, referidas ações devem promover a inclusão social e o desenvolvimento humano sustentável, com o objetivo de ampliar o acesso à cidadania, preservar o meio ambiente, estimular o crescimento econômico e melhorar a qualidade de vida. Essas ações devem ser gerenciadas de forma interdisciplinar e participativa, considerando o território como um elemento central na sua implementação.

A realização prática e a viabilidade dessas agendas requerem estratégias de gestão e mecanismos de governança que incorporem a interseccionalidade e a interescalaridade como diretrizes operacionais, enquanto utilizam ferramentas de avaliação para gerar evidências sobre sua eficácia em promover o desenvolvimento sustentável e saudável em nível territorial (GALLO e SETTI, 2014).

A Agenda 2030 apresenta aspectos paradoxais que denotam o influxo de uma perspectiva liberal e economicista, o que fica evidente, por exemplo, na ênfase atribuída ao envolvimento do setor privado e no fomento da sustentabilidade sem uma análise aprofundada das incongruências inerentes a eles, em virtude de sua integração aos padrões dominantes de produção e consumo.

No âmbito da sustentabilidade, busca-se estabelecer modos de governança fundados em instituições transparentes e eficazes, dotado de aspectos intersetoriais e interescolares. A governança é reconhecida como um elemento crucial para a efetiva realização da Agenda, enfatizando a contiguidade dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a vasta abrangência dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a capacidade de

adequação aos variados cenários políticos, a interrelação entre os setores em virtude da perspectiva holística das ações de desenvolvimento sustentável, a organização coordenada e coesão entre as diversas esferas do setor público, a participação social e o comprometimento dos diversos atores.

Isso é evidente nas propostas voltadas para a criação de um ambiente global propício ao desenvolvimento sustentável, na identificação dos encargos comuns, porém distintos, entre os países com desiguais níveis de desenvolvimento, refletidas nos ODS 10 e 17⁵, bem como em suas metas associadas. Não obstante, como mencionado anteriormente, os fatores subjacentes aos padrões de produção e consumo e à distribuição desigual de poder, que impulsionam as disparidades e obstruem o legítimo progresso, não foram abordadas com a devida profundidade, como evidenciado pelas metas dos ODS 8, 9 e 12⁶. As metas deste último⁷, em particular, têm um alcance extremamente limitado, inadequado à ambição do Objetivo (GALLO e SETTI, 2014).

Ressalte-se que a participação social assume protagonismo, sendo imprescindível o engajamento de uma variedade de atores, dentre governamentais e não-governamentais, bem como a valorização do fortalecimento da diversidade – de etnias, de gêneros, de segmentos, inclusive os marginalizados – e de modelos de governança participativa.

Há uma visão unilateral e restrita, entretanto, da participação desempenhada pelo setor privado, ao se reputar vantajosa sua contribuição para o desenvolvimento sustentável sem uma análise crítica de suas discrepâncias. As estruturas de governança, fundamentais para promover transformações nos padrões de produção e consumo e que devem abordar as intersecções entre as pautas de economia política, justiça social e ecológica, correm o risco de se limitar a uma abordagem de orientação econômica tradicional, focada principalmente em direitos individuais básicos, negligenciando o intrincado processo de gestão do desenvolvimento sustentável. Isso requer um aprofundamento nos conceitos, práticas, mecanismos e ferramentas de planejamento e gestão pública que contemplem diversas esferas,

⁵ Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; Objetivo 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

⁶ Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos; Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

⁷ Para consultar as metas do Objetivo, sugerimos o acesso ao sítio eletrônico: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/17>.

tanto nacional quanto global, direcionando a execução localizada, por menores áreas de organização territorial, como os municípios, a fim de viabilizar um efetivo acompanhamento das atividades decorrentes dessas políticas.

As metas delineadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável oferecem diretrizes cruciais para os administradores municipais ao conduzirem políticas públicas. O alcance do desenvolvimento sustentável é intrinsecamente ligado aos indicadores considerados e à qualidade da gestão implementada, devendo ser adotada uma abordagem que contemple eixos temáticos, indicadores mensuráveis, metas claras, além de respaldar com casos emblemáticos e padrões consistentes, visando a evoluir propósitos para diligências tangíveis.

Conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental e a equidade social, mediante uma governança transparente e participativa, consiste em um dos maiores desafios da contemporaneidade. A busca por uma solução que se aproxime da eficácia demanda uma abordagem integral e sistêmica, uma vez que perspectivas desagregadas ou unilaterais já não são mais adequadas para lidar com a complexidade dessa questão. Apresenta-se imprescindível e inadiável, portanto, a implementação de uma referência de desenvolvimento que considere esses aspectos de forma abrangente e interconectada, mormente considerando as fundadas críticas quanto à ideia de desenvolvimento sustentável, que desafia a própria viabilidade da sua execução prática, e viabilize a efetiva execução de políticas multiaxiais e localizadas a fim de lograr as metas transnacionais.

4 O PAPEL DA POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL NA GOVERNANÇA GLOBAL

O debate sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento é central nas pautas internacionais contemporâneas, refletindo diferentes perspectivas com diferentes níveis de conflito. De um lado, estão aqueles que apoiam a manutenção do modelo dominante, enquanto do outro estão os defensores da preservação radical. No meio, existe um espectro de posições que procuram conciliar desenvolvimento e proteção, visando promover equidade e sustentabilidade socioambiental.

Nos últimos anos, a questão transcendeu os círculos acadêmicos e ambientais, alcançando a esfera da elaboração e implementação de políticas públicas e privadas, o que ficou especialmente evidente por meio da influência de organismos internacionais multilaterais. Esse debate resultou na consolidação de um conceito de desenvolvimento sustentável, mediante o Relatório Brundtland, que enseja questionamentos quanto ao modelo adotado pelos países industrializados e replicado pelas nações em desenvolvimento – uma perspectiva que ressalta a incompatibilidade entre os padrões de produção e consumo atuais, o uso racional dos recursos naturais e a capacidade de suporte dos ecossistemas.

A despeito da comoção em dimensão global quanto à urgência da mudança de padrões, a principal orientação na utilização dos recursos ambientais continua sendo impulsionada pela maximização dos lucros e pela acumulação de capital, em detrimento das demandas da coletividade. Esse cenário intensifica e antecipa a deterioração ambiental, exacerbando as disparidades sociais. Nesse contexto, o nível de inclusão ou exclusão social pode ser considerado um fator determinante para a viabilidade da preservação ambiental.

A institucionalização e a ampla aceitação do desenvolvimento sustentável como uma nova referência e uma base orientadora para o progresso foram essenciais para impulsionar avanços tecnológicos, para definir indicadores e para engajar setores governamentais, sociais e comunitários. No entanto, persistem definições a serem esclarecidas, e a lacuna entre as convergências teóricas e institucionais e sua execução concreta é evidente. Isso requer colaborações globais e um conjunto abrangente de iniciativas locais para efetivar a integração da sustentabilidade ambiental nas políticas, programas e projetos locais, com vistas a promover a equidade e a justiça ambiental.

Nesse cenário, a governança desempenha função essencial na realização desses propósitos. No âmbito jurídico brasileiro, destaca-se o município, que possui uma série de

responsabilidades e atribuições, ressaltando a relevância da implementação das agendas internacionais em nível local, assim como das decisões tomadas dentro desse âmbito.

A relevância do envolvimento das autoridades locais em iniciativas globais e sua participação em eventos de alcance mundial estimularam o surgimento de redes internacionais entre cidades. É importante salientar que, historicamente, já existia a participação dos governos municipais em assuntos de âmbito internacional, mediante acordos entre cidades, bem como outras formas de cooperação.

Diante da escassez de recursos e da falta de cooperação por parte de outras esferas governamentais, as redes globais de cidades emergem como uma alternativa viável e eficaz para lidar com os desafios da gestão urbana enfrentados pelo poder local. O fortalecimento dos municípios, evidenciado pela sua posição como entidade estatal e pelas demandas específicas não atendidas pelos governos federais, impulsiona a busca pela integração internacional das administrações municipais. Nesse contexto, a participação em redes de cidades se apresenta como uma oportunidade facilitadora para as ações municipais (JAKOBSEN, 2009).

É imprescindível a participação ativa das autoridades locais e regionais na execução das políticas de preservação ambiental. Portanto, é crucial que os diferentes atores fora do âmbito central de poder intervenham na governança global, visando a estabelecer a estrutura e os mecanismos necessários para atender as suas demandas. Nesse sentido, as redes transnacionais surgem como uma ferramenta facilitadora para esse propósito.

Reiterando, consoante o arranjo federativo do Brasil, observa-se que o município desempenha um papel fundamental como provedor dos serviços públicos primordiais e como responsável pela organização das áreas urbanas, conforme preconizado no artigo 182 da Constituição Federal de 1988. Além disso, em razão de sua proximidade com os cidadãos e os eventos sociais que podem resultar em impactos ambientais, conseqüentemente, o município assume cada vez mais responsabilidades relacionadas à proteção do meio ambiente.

4.1 Delimitação conceitual de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade

Os conceitos de sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, embora amplamente difundidos em trabalhos acadêmicos, no setor privado e nas políticas públicas, carecem ainda de uma definição consensual. Na doutrina, uma gama diversificada de

definições está presente, principalmente em relação ao desenvolvimento sustentável, entretanto, a compreensão desses termos varia na literatura em razão da multiplicidade de perspectivas e suas conexões com o contexto e o domínio de atuação.

A multiplicidade de interpretações decorre da ambiguidade dos conceitos, resultando em um ponto de encontro entre diversas áreas de conhecimento. Por conseguinte, a definição torna-se desafiadora e, ainda mais, a implementação prática desses conceitos, gerando debates substanciais na literatura. A dificuldade de articular o discurso sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável é atribuída à variedade de significados do termo, o que tem impactado negativamente sua aceitação e confiabilidade.

O termo sustentabilidade surgiu durante o período iluminista, em que o racionalismo e o empirismo exerciam predominante influência, ou seja, ao final da Idade Média, quando houve grande significativo impacto ambiental decorrente das transformações econômicas. Daí emerge a necessidade de estudos na Europa sobre a crise, e o alemão Hans Carl Von Carlowitz adota o termo “sustentável” referindo-se às ideias de preservação e de garantia de continuidade da existência do país (BOSELNANN, 2015, pág. 35).

A economia medieval, rememore-se, era baseada na subsistência familiar, que visava à manutenção da vida, ou seja, sobrevivência, dos membros de cada núcleo, sem que houvesse intento significativo de atividade comercial, mas apenas permutas de eventuais excedentes de produção. Com o advento do Iluminismo e as concomitantes transformações sociais, aporta a veleidade de exploração dos recursos naturais de forma desenfreada, ao exemplo do que ocorre com a madeira, levando à crise ecológica e ao primeiro registro teórico da ideia de sustentabilidade.

Em 1713, Carlowitz introduziu o conceito inovador de *nachhaltend* ou *nachhaltig* (sustentável) em sua obra *Sylvicultura Oeconomica oder Anweisung zur wilden Baumzucht*. Nesse contexto, o termo abarca os princípios fundamentais da ecologia-natureza, da economia e da ética social, conforme Pisani (2006).

Em 1960 surgiu o livro *Silent Spring*, de Rachel Carson, marcando um ponto de virada ao fundir as ideias de progresso, crescimento e desenvolvimento, apontando para uma nova abordagem do desenvolvimento sustentável. A consolidação desses fundamentos conceituais baseou-se na premissa de que a sociedade deve ser estável e sustentável indeterminadamente, visando a aprimorar a circunstância dos seres humanos. Isso implica em uma estabilidade ecológica e econômica de longo prazo, capaz de satisfazer as necessidades essenciais da

humanidade, contemplando os aspectos ambientais, sociais e econômicos.

As discussões travadas entre 1960 e 1970 em torno da busca pelo crescimento econômico, desenvolvimento e padrões de vida nas nações industrializadas destacaram as preocupações com o equilíbrio ecológico, estabilidade econômica e segurança global. Essas reflexões inspiraram a formulação do conceito de desenvolvimento sustentável, visando conciliar as restrições impostas pelos limites do crescimento com a necessidade de progresso.

O conceito de desenvolvimento sustentável ganhou destaque e se tornou amplamente difundido durante as décadas de 1980 e 1990 (PISANI, 2006). Sua proeminência internacional teve início com a publicação do relatório da Comissão de Brundtland, o qual provocou, nos anos seguintes, uma significativa expansão tanto em qualidade quanto em quantidade de legislações voltada à temática ambiental, além da celebração de acordos internacionais. Estes não apenas delinearam as tendências das mudanças do meio ambiente, mas também impulsionaram uma transformação na política global.

Por sua vez, a definição de sustentabilidade é passível de uma gama variada de interpretações decorrentes das diferentes perspectivas, motivações e aspirações dos pesquisadores ou grupos sociais envolvidos no debate, o que resulta em uma carga de ideias potencialmente conflitantes, buscando, desse modo, explicar a diversidade de significados.

Aludida diversidade de significados emerge da compreensão de diversas correntes intelectuais e políticas, que incluem: a) abordagens biológicas, que visam à correta gestão dos recursos naturais para garantir um rendimento constante e perpétuo; b) perspectivas ecológicas, que se preocupam com a preservação das espécies individuais em ecossistemas sujeitos à intervenção humana; c) enfoques econômicos, que preconizam o crescimento econômico sem comprometer os recursos naturais; e d) análises sociológicas, que buscam um desenvolvimento capaz de preservar a sociedade, mantendo as relações sociais (FEIL e SCHREIBER, 2017).

A sustentabilidade é equiparada por Klaus Bosselmann (2015) à justiça, em virtude de sua simplicidade e complexidade simultâneas, uma vez que a ideia de ambas é intuitiva à maioria, no entanto a conceituação se refere a um discurso ético.

Sustentabilidade, vale dizer, pode ser entendida como uma releitura da subsistência. Isto porque remete à noção de capacidade de manter o bem-estar existente no presente para o futuro e, ainda, ampliá-lo – o que não se limita aos recursos naturais, mas se refere a condições de uma vida digna e plena. Esse propósito de dimensão tão audaz não pode ser

alcançado por meio de um desenvolvimento agressivo e imponderado.

É relevante salientar que, nesse contexto, a ética ambiental foi tradicionalmente do homem para o homem, ou seja, em uma perspectiva antropocêntrica. Observa-se uma tendência, inclusive ainda presente na atualidade, a adotar a ideia de preservação com a finalidade de garantir a manutenção da disposição de recursos – sejam eles econômicos, naturais ou sociais – para servirem ao ser humano. Uma possível descrição imagética para essa tradicional perspectiva consistiria em estar o homem ao centro de uma esfera; e esta, com todos os seus recursos voltados unicamente para lhe satisfazer. Por meio dessa imagem, torna-se mais intuitivo vislumbrar a necessidade de uma mudança de paradigma na ética ambiental e, assim, a discussão permeie o diálogo entre o homem e o meio ambiente.

O conceito de desenvolvimento sustentável, por sua vez, consta do Relatório Brundtland, documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, de abril de 1987, e reside em “o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”. O documento, ainda, dispõe que “o desenvolvimento supõe uma transformação progressiva da economia e da sociedade” e que “satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento”. Esta afirmação, inclusive, inaugura o tópico que trata do conceito de desenvolvimento sustentável.

Em dezembro do ano anterior, a Assembleia Geral da ONU adotou, na Resolução nº 41/128, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que reconheceu o desenvolvimento como “um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”. A Declaração, comporta uma visão marcadamente antropocêntrica, reconhecendo, ainda, a pessoa humana como sujeito central de desenvolvimento, do que decorre que cabe à respectiva política situá-lo como seu participante e beneficiário.

O Relatório Brundtland comporta em si uma vultosa representatividade para o tema da sustentabilidade, especialmente no tocante aos conceitos e ao destaque a problemas urgentes, tais como o aquecimento global e a destruição da camada de ozônio, no entanto sua imparcialidade – muito embora se entenda que provavelmente fora estratégica a fim de lograr mais ampla aceitação – tomou-lhe o atributo para compelir os países desenvolvidos a adotarem políticas sustentáveis ou, caso já as possuísse à época, promovesse-lhes melhorias.

O desenvolvimento, de acordo com uma abordagem econômico-jurídica pragmática, consiste em maximizar a riqueza com o menor custo social. Ocorre que, vislumbrar a obtenção de uberdade sem conceber minimamente prejuízos e danos sociais, ecológicos e econômicos pode se apresentar como uma tarefa muito desafiadora. A concepção de riqueza em si remete à abundância, enquanto a sustentabilidade inclina-se à preservação, do que se depreende conflito ideológico na própria terminologia.

Conforme elucida Marques Júnior *et al* (2014), destacam-se três teorias sobre sustentabilidade, no que se refere à viabilidade de conciliação entre preservação ambiental e crescimento econômico: uma que entende ser conciliável, outra que acredita ser impraticável e uma terceira que se posiciona entre ambas, mas que não apresenta expressiva relevância prática.

No tocante às mencionadas teorias, complementa Marques Júnior *et al* (2014) que os defensores da primeira abordagem sustentam a crença em um crescimento econômico sem limites, confiando que a tecnologia atual e futura será capaz de resolver todos os desafios. Segundo essa perspectiva, os avanços tecnológicos humanos são vistos como solucionadores universais, oferecendo um conforto temporário e, sem dúvida, adiando o enfrentamento do problema. Para isso, foi introduzido o conceito de desenvolvimento sustentável, que, em sua análise, é considerado uma solução temporária e falaciosa. Aludido grupo inclui economistas tradicionais, conservadores, neoliberais, bem como outros cientistas e leigos que defendem o desenvolvimento capitalista sem restrições.

Por sua vez, os proponentes da segunda posição, destaca Marques *et al* (2014) os quais argumentam que o crescimento econômico ilimitado é fundamentalmente incompatível com a conservação ambiental, muitas vezes são negligenciados, e seus pontos de vista raramente são considerados ou contestados. A postura pós-crítica emerge como a mais relevante academicamente, uma vez que não há evidências claras de como conciliar as questões de conservação ambiental e crescimento econômico. Nesse sentido, predominam os indicadores que destacam as atuais e futuras tragédias ambientais.

Existem, sem seguir uma ordem hierárquica rígida e sem serem esgotadas, pelo menos cinco facetas da sustentabilidade, todas interligadas como ramos de uma mesma árvore, segundo Juarez Freitas (2016), quais sejam: social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental. Elucida que, na dimensão social, rejeita-se o modelo de desenvolvimento excludente e injusto. Não há utilidade em contemplar a sobrevivência privilegiada de poucos, enclausurados em um estilo oligárquico negligente e indiferente, que nega a interconexão de

todos os seres vivos e a interdependência de tudo, ignorando assim a natureza imaterial do desenvolvimento. No âmbito fraterno, reconhece-se que todos os seres compartilham uma ligação intersubjetiva e natural, resultando em uma solidariedade empática como um dever universal de deixar um legado positivo na Terra. Isso se baseia em uma compreensão adequada da seleção natural darwiniana, transcendendo as limitações dos formalismos kantianos e rawlsianos. A dimensão ambiental da sustentabilidade refere-se ao direito das gerações presentes e futuras a um ambiente limpo em todos os aspectos, conforme estipulado pelo artigo 225 da Constituição Federal, sem comprometer o equilíbrio ecológico. No contexto econômico da sustentabilidade, é essencial realizar uma ponderação apropriada entre eficiência e equidade, considerando os benefícios e custos diretos e indiretos (externalidades) de todas as atividades, tanto públicas quanto privadas. Isso implica uma reestruturação completa do consumo e da produção, reconhecendo que a natureza não pode ser vista meramente como capital e que a regulação estatal deve ser sustentável para evitar abusos do fundamentalismo de mercado. Por sua vez, a dimensão jurídico-política enfatiza que a sustentabilidade demanda proteção jurídica eficaz e imediata do direito ao futuro, sendo um dever constitucional garantir a liberdade de cada cidadão no processo de definição dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que possível.

Ao contrário da sustentabilidade, que não foi definida em documentos oficiais, a concepção de desenvolvimento sustentável, consubstanciada no Relatório “Nosso Futuro Comum”, pressupõe a satisfação das necessidades do presente e a salvaguarda da capacidade de satisfação das necessidades pelas gerações futuras. Esse modelo apresenta-se como uma alternativa aos formatos tradicionais de desenvolvimento, ora ultrapassados (BRÜSEKE, 2003).

O desenvolvimento sustentável não deveria implicar atrasos nos avanços tecnológicos, econômicos, culturais e sociais. Ao contrário, pressupõe o incentivo ao desenvolvimento em todos os setores da sociedade, com responsabilidade e com o olhar voltado não só para o presente, mas para o longo prazo. No entanto, essa perspectiva apresenta-se demasiadamente utópica, em virtude de, conforme mencionado anteriormente, não haver indícios legítimos da possibilidade de conciliar a ambição humana insaciável por progresso com a preservação da biosfera e a reversão dos danos já causados. A finitude dos recursos naturais é uma realidade inexorável que não pode ser ignorada, bem como deve ser atentamente observada e evocada, assim como a necessidade de garantir a manutenção da vida humana.

Há, no conceito, uma visão temporal holística, a qual visa a mitigar os riscos de

ocorrência de retrocessos indesejados como consequência de um desenvolvimento não planejado e sem a devida observância dos limites de disponibilidade de recursos naturais, tanto em escala local quanto global, refletindo um caráter transgeracional.

A governança ambiental, nesse sentido, tem o condão de promover profundas transformações nos processos de tomada de decisão, de sua gênese a sua conclusão, relacionados às questões ambientais. Devem ser associados processos tanto na esfera local quando de caráter global, devidamente articulados entre si, visando à proteção das gerações presentes e a garantia de proteção às gerações futuras.

Há, pois, uma ampliação dos valores ambientais e sociais, que deixam de se caracterizar pela rivalidade e pela exclusividade, uma vez que sua violação não se restringe a determinado sujeito, território ou questão. Verifica-se uma busca mais contundente por relações equânimes e mecanismos de cooperação, com nivelamento de responsabilidades e de interesses, sempre priorizando a ampla participação (LIMA, 2012).

Trata-se, pois, de uma busca sempre dinâmica pela composição paritária dos diversos interesses nas tomadas de decisão quanto à gestão dos recursos naturais, buscando garantir o crescimento econômico e mitigando, ao mesmo tempo, danos ambientais que ponham em risco as gerações presentes e, também, as futuras. Visa, portanto, a coordenar a proteção da biosfera com o desenvolvimento humano em seus inúmeros aspectos, tais como tecnológico, social, cultural e financeiro. A dinamicidade é, ressaltado-se, incorporada a sua concepção, mormente considerando o dissenso das balizas do desenvolvimento e da preservação.

Uma vez que os danos ambientais desconhecem as fronteiras geográficas traçadas pelos acordos humanos, referida coordenação não se pode ater a grupos nelas inseridos para viabilizar resultados efetivos. Dessa forma, a ideia de proteção transfronteiriça se tonifica, suscitando questionamentos sobre a mitigação da soberania nacional no tocante às questões ambientais, o que causou certa resistência nos países ditos de terceiro mundo ao tempo da Conferência de Estocolmo de 1972. Conforme exposto anteriormente, desde o evento, contudo, os normativos internacionais de matéria ambiental não ultrapassam de forma contundente os limites dessa soberania, os quais não só são instrumentos cuja adesão é optativa, como também não impõem sanções rígidas, compondo, assim, o grupo considerado *soft law*. A ausência de coercitividade desses instrumentos não tem evitado que ocorram avanços em prol da sustentabilidade, todavia, um poder mais cogente poderia impulsionar uma aceleração nas melhorias, de forma equitativa se exercido de forma legítima e equilibrada.

Em uma perspectiva de governança global, pressupõe-se, em verdade, a integração local, regional, nacional, internacional e planetária para a consecução do desenvolvimento econômico do Estado e da ampliação das liberdades de seus cidadãos, tais como o acesso à saúde e à educação. Estas liberdades perfazem tanto o fim quanto os instrumentos do desenvolvimento (LIMA, 2012).

A adoção individual pelos Estados de um direcionamento próprio para o estabelecimento de prioridades no que entender representar o desenvolvimento sustentável pode ensejar a existência de normas e medidas contraditórias e ineficientes, pondo ainda mais risco o meio ambiente (GOMES e CALHAU, 2022). Um dos vetores da governança ambiental, inclusive, é a educação ambiental. Isso decorre de sua abordagem holística, que compreende todos os sujeitos, não apenas estatais, como participantes do processo de gestão ambiental e, portanto, a relevância da máxima adesão.

Ao lado da educação ambiental, a participação popular é um outro exemplo de mecanismo de governança que situa o engajamento das influências regionais em uma posição de relevância no contexto da sustentabilidade global. A municipalidade, no Brasil, consiste no ambiente mais favorável à concretização dessa participação e da conscientização, igualmente em todos os âmbitos de atuação, uma vez que nela verifica-se maior proximidade entre os representantes e os representados.

Não se pode olvidar, ainda, que sua finalidade última é o desenvolvimento sustentável, portanto, o alinhamento entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente para as atuais e futuras gerações. Seu caráter é, portanto, muito dinâmico, na medida em que as mudanças na economia e nas perspectivas ambientais ocorrem de forma cada vez mais célere. A fim de não representar limitações paralisantes, a governança ambiental é um processo complexo e contínuo, devendo adequar-se perenemente.

Vale destacar, dentre os vários exemplos de iniciativas de governança ambiental os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, os quais, diante da complexidade e da dinamicidade da economia e da proteção ambiental, representam um importante papel na orientação do aperfeiçoamento coordenado das gestões ambientais. Têm como pressuposto, por exemplo, o engajamento da sociedade civil de cada Estado, a fim de lograr resultados concretos e realistas na proteção do ecossistema (GOMES e CALHAU, 2022).

Ainda que a literatura não seja uníssona quanto à definição de desenvolvimento sustentável, tampouco à abordagem mais adequada para seu alcance, não há outra alternativa

na contemporaneidade senão buscá-lo, mediante a execução de ações transnacionalmente sistematizadas, devidamente acompanhadas – o que se viabiliza em sua concretização nas esferas locais – e repensadas periodicamente, a fim de avaliar os resultados positivos para dar continuidade e para espelhar em outras iniciativas e os resultados negativos, a fim de alterar as estratégias em busca da efetividade. A concepção de desenvolvimento sustentável, assim, sob o prisma da governança global, não se encerra, sendo revista, atualizada e adaptada continuamente.

Para se viabilizar a governança ambiental e o desenvolvimento sustentável, faz-se imprescindível, além da escuta da população, uma participação efetiva na normatização e regulação, nas tomadas de decisão e na execução das políticas públicas ambientais. Somente mediante essa participação em todas as fases do processo de gestão ambiental é possível lograr atendimento ao interesse da coletividade e engajamento dos diversos setores sociais na política estabelecida e em sua manutenção a longo prazo, o que justifica o exemplo mencionado.

Os ODS visam ao pleno desenvolvimento sustentável, destacando o ideal de sustentabilidade em todas as suas dimensões, quais sejam social, ambiental, econômica, ética e jurídico-política. Representam a conjugação de esforços e práticas cotidianas voltadas a viabilizar o bem-estar das presentes gerações sem o prejuízo do bem-estar das gerações futuras, ou seja, suscita a justiça intergeracional (GOMES e FERREIRA, 2018).

Ressalte-se, ainda, que a conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente pretendida pela governança ambiental também busca garantir a perpetuação desses avanços, pois pode decorrer do desenvolvimento desenfreado, sem a devida observância dos limites à conservação ambiental, danos de tal proporção que deles resultem retrocessos inimagináveis.

4.2 Sustentabilidade individual à sustentabilidade social e ambiental: a relevância das políticas públicas locais para a efetividade da governança ambiental global

A partir da globalização, que ocasionou alterações na estrutura das decisões políticas mundiais com a criação de organizações internacionais e transnacionais, foram constituídas novas formas de influência e de política multinacional, pois a gestão isolada de questões tais como econômicas, políticas e ambientais tornou-se insuficiente para satisfazer às demandas

dos novos cenários formados.

Nesse contexto, os movimentos em defesa do meio ambiente foram impulsionados pelas agressões e catástrofes ambientais decorrentes da exploração desenfreada ao longo dos anos, mas foi somente em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, que se iniciou a construção da noção de desenvolvimento sustentável.

Na referida Conferência, ainda, os problemas políticos, sociais e econômicos do meio ambiente global foram discutidos para a elaboração de um programa intergovernamental (RECH, 2017). Reconheceu-se, assim, a necessidade de uma relação dialógica entre os Estados a fim de estabelecer parâmetros de proteção ambiental para além das fronteiras. Assim, tem-se a ideia de transnacionalidade, que visa à eliminação das fronteiras. Associada à sustentabilidade, consiste na superação das fronteiras para a manutenção da disponibilidade dos recursos naturais. Pressupõe uma flexibilização da soberania do Estado, para a priorização da coletividade mundial (CARNEIRO *et al*, 2016).

A transnacionalização encontra fundamento especialmente no princípio da fraternidade, entendido tanto como o comando de atendimento dos interesses das gerações futuras, como a cooperação entre as gerações atuais. Quer dizer, a fraternidade refere-se tanto à relação entre geração presente e geração futura, como à relação das gerações presentes entre si, dialogando com o aspecto transgeracional.

O movimento de transnacionalidade espalhou-se nos mais diversos campos, tais como a tecnologia, uma vez que os avanços e descobertas são rapidamente importados e exportados, e a comunicação, que passou a assumir um caráter cada vez mais intercontinental e em tempo real, o que aproximou nações distantes geograficamente e culturalmente.

Essa transnacionalidade evidenciou-se ainda mais no cenário da proteção ambiental, uma vez que os danos causados nos limites de uma fronteira podem repercutir muito além deles. Assim, a integração e a cooperação se fortalecem, para que todos os sujeitos, no plano local, regional, nacional, internacional global, cujos interesses, coordenados entre si, ensejem deliberações de normativos e soluções visando ao desenvolvimento sustentável e, efetivamente, preservando o meio ambiente.

Com os avanços tecnológicos e científicos, bem como com o intercâmbio de informações entre as nações, comprovou-se que os danos ambientais também atravessam gerações, podendo as consequências de uma ação humana ecoar no meio ambiente por décadas e até séculos. Assim, explorar os recursos naturais para satisfazer as necessidades

hodiernas sem sopesar as possíveis consequências vindouras não se coaduna com os novos parâmetros de proteção ambiental, dentro dos quais se insere o transgeracional. O comportamento imediatista cedeu espaço à primazia dos processos de governança, que envolvem planejamento, avaliação, decisões colegiadas, acordos entre as partes, dentre outros aspectos inerentes à governança, mais precisamente à global.

Preservação ambiental, portanto, passou a ser considerada em um viés transgeracional, para que se garanta o bem-estar não só da geração atual, mas também das gerações futuras, o que não pressupõe impedir ou refrear o desenvolvimento econômico, mas conciliar desenvolvimento e sustentabilidade. Trata-se de um novo parâmetro, a visão temporal holística, cujo foco no todo, ao contrário de afastar os avanços, busca assegurar sua perpetuidade, pois pressupõe o incentivo ao desenvolvimento em todos os setores da sociedade, com responsabilidade e com o olhar voltado não só para o presente, mas para o longo prazo.

Ainda, a mitigação da soberania estatal em razão da crescente intensificação das relações internacionais levou ao surgimento de novos atores da governança global, ampliando a participação popular, especialmente no cenário ambiental, uma vez que as questões ambientais desconhecem as fronteiras geográficas determinadas pela razão humana.

Esses novos atores integram e/ou dialogam com a sociedade civil; são independentes dos Estados, mas preocupados com assuntos públicos; podem atuar em redes ou coalizões; pressionam governos centrais e influenciam as agendas, além de exercerem um papel fiscalizador, de monitoramento; possuem credibilidade e podem assumir algumas funções do Estado; bem como são detentores de conhecimento especializado (OLIVEIRA, 2020).

Diante da proximidade entre representantes e representados na municipalidade, da multiplicidade de atores da governança ambiental e da crescente ampliação e dinamicidade do desenvolvimento sustentável, o papel dos municípios destaca-se no cenário global, uma vez que consiste no cenário realmente possível para se promover a proteção ambiental e combater a destruição ecológica e estabelecer uma nova forma de convívio entre seres humanos e o planeta, pela qual se pode prevenir e enfrentar os riscos globais, auxiliando a reinventar a política e a cidadania mediante políticas municipais coordenadas com as políticas nacional e internacional do meio ambiente.

Nesse contexto, a sustentabilidade tem sua relevância como um princípio ético-jurídico essencial para regular a interação do homem com o ambiente, exigindo

responsabilidade individual e coletiva diante dos desafios ambientais. Outrossim, a sustentabilidade consiste em um direito fundamental, baseado no respeito às leis naturais do planeta e na necessidade de proteger o meio ambiente para garantir o bem-estar das gerações presentes e futuras. Além disso, destaca-se a perspectiva conforme a ecologia humanista, que responsabiliza o ser humano pela preservação dos ambientes e seu constante aprimoramento. Sob esse prisma, a relação entre o homem e o ambiente assume uma dimensão notável, uma vez que a qualidade do ambiente reflete a conduta humana e a necessidade de manter os ecossistemas saudáveis como uma atitude humanista (SOARES e GARCIA, 2019).

A interação entre o indivíduo, a sociedade e o ambiente é crucial para fomentar a sustentabilidade, com políticas e normas jurídicas que protejam os ambientes e incentivem uma convivência harmoniosa, sobrelevando a importância da sustentabilidade individual como base para a preservação do meio ambiente e do bem-estar coletivo.

Sustentabilidade individual representa a habilidade do ser humano em agir de maneira responsável e consciente em relação ao seu entorno, promovendo a preservação dos recursos naturais e o equilíbrio ambiental por meio de suas ações e escolhas. Sustentabilidade social, por sua vez, refere-se à capacidade de promover relações harmoniosas e equitativas entre os membros da sociedade, garantindo o bem-estar coletivo e a justiça social. Já a sustentabilidade ambiental diz respeito à preservação e proteção dos ecossistemas, visando à manutenção da biodiversidade e a qualidade do meio ambiente para as atuais e futuras gerações (SOARES e GARCIA, 2019).

Ressalte-se que, conforme elucida Soares e Garcia (2019), o conceito de humanismo transcende uma mera perspectiva antropocêntrica, uma vez que não considera o ser humano como o único beneficiário ou usuário exclusivo da natureza. Em vez disso, enfatiza sua capacidade de buscar a realização com dignidade por meio das relações com os outros membros da sociedade e o ambiente. Destaca-se a importância da dignidade humana, mas também enfatiza a responsabilidade individual de viver em harmonia com o ambiente. O humanista sente aflição diante da degradação ambiental e se alegra com a preservação da qualidade ambiental, pois percebe o planeta como uma extensão de si mesmo. Assim, busca-se a sustentabilidade individual a partir da responsabilidade pessoal, em consonância com a sustentabilidade social e ambiental.

Assim, a participação social apresenta-se como um elemento fundamental para a promoção da sustentabilidade, em razão da importância do engajamento ativo dos diversos agentes da sociedade na preservação do ambiente e na busca por um desenvolvimento

sustentável. A responsabilização da sociedade perante as ameaças ambientais exige um comprometimento coletivo, transnacional e intergeracional, evidenciada a necessidade de uma atuação conjunta para garantir a sustentabilidade individual, social e ambiental. A participação social consiste em um meio de fortalecer a consciência coletiva em relação às questões ambientais, promovendo ações e políticas que visam à preservação dos recursos naturais e a promoção de uma convivência harmoniosa entre os seres humanos e o meio ambiente.

Não se olvide o papel crucial da participação social na promoção de mudanças significativas tanto no âmbito dos direitos socioeconômicos quanto na busca pela sustentabilidade ambiental e social, em face da importância da inclusão dos cidadãos e grupos afetados nos processos decisórios, visando a garantir a legitimidade das ações governamentais, a transparência nas políticas públicas e a efetividade das medidas adotadas. A participação social emerge como um elemento essencial para a construção de sociedades mais justas, equilibradas e sustentáveis, nas quais a voz dos indivíduos e comunidades é valorizada e considerada na formulação de políticas e práticas que visam ao bem-estar coletivo e a preservação do meio ambiente.

A participação coletiva desempenha um papel fundamental no processo de tomada de decisões públicas, proporcionando um espaço para a análise contínua e o debate das diversas alternativas disponíveis. Braga e Serafim (2020) destacam que, em contextos judiciais, especialmente em casos estruturais, essa participação se torna crucial, não apenas para a formulação unilateral de políticas públicas, mas também para facilitar um diálogo institucional inclusivo com os grupos impactados pela intervenção estatal.

Segundo Marques Júnior (2022), no que tange à emergência das demandas estruturantes, as problemáticas inerentes aos litígios dessa natureza abarcam valores abrangentes da sociedade. Isso não apenas implica na presença de diversos interesses conflitantes em jogo, mas também na consideração de que múltiplos atores jurídicos podem ser impactados pelas decisões judiciais. As demandas estruturantes englobam litígios coletivos que demandam resultados empiricamente significativos, visando evitar a perpetuação do conflito e estabelecendo uma verdadeira resolução pedagógica.

Quando se trata do direito fundamental à sustentabilidade, surge a exigência de uma ação judicial de caráter estrutural, uma vez que se trata de uma contenda complexa que envolve uma variedade de interesses entre os diferentes segmentos da sociedade, frequentemente demandando a intervenção do Poder Judiciário. As demandas estruturais são aplicáveis às possíveis lides que envolvem meio ambiente, considerando que se referem a

litígios que vão além do interesse individual, abrangendo direitos fundamentais e interesses de relevância social. Além disso, a resolução não ocorre de forma centralizada; há a necessidade de intervenção institucional para proteger os direitos fundamentais das partes envolvidas. Esses modelos ultrapassam a concepção clássica do processo civil, permitindo que o Judiciário atue além das fronteiras dos litígios, influenciando o funcionamento das instituições envolvidas, seja por meio do desenvolvimento de novas políticas públicas, seja pela reorganização interna dessas instituições, a fim de corrigir omissões existentes e evitar a continuidade de violações de direitos. Marques Júnior (2002, pág. 20) elucida:

Uma das causas da inefetividade dos direitos fundamentais está relacionada às chamadas omissões políticas inconstitucionais, bem como às reiteradas violações perpetradas pelos Poderes Públicos, as quais encontram solução na adoção dos processos estruturantes.

Consoante Braga e Serafim (2020), ainda, Susan Sturm apresenta diretrizes normativas para o desenvolvimento de sentenças estruturais eficazes, destacando a importância da participação dos grupos afetados para garantir a dignidade das partes envolvidas e promover o comprometimento com a implementação das soluções propostas. Além disso, enfatizam a necessidade de equilibrar o poder de barganha entre os envolvidos, propondo a representação dos grupos vulneráveis por meio de instituições capacitadas e incentivando a cooperação e o consenso.

Braga e Serafim (2020) elucidam que, entre os critérios delineados por Sturm estão o respeito à separação de poderes, a imparcialidade na tomada de decisões por parte dos juízes, a fundamentação adequada das sentenças e a efetiva reparação dos direitos violados. A abordagem de Sturm oferece orientações valiosas para aprimorar a atuação do sistema judiciário em litígios estruturais, contribuindo para uma maior legitimidade e proteção dos direitos socioeconômicos.

Considerando que a governança ambiental em nível global desempenha um papel crucial na promoção da sustentabilidade e na gestão dos recursos naturais em uma escala internacional, é imperativo considerar a necessidade de envolver uma ampla gama de atores globais, incluindo organizações internacionais, governos e sociedade civil, na tomada de decisões que afetam tanto o meio ambiente quanto as comunidades humanas. A participação pública em processos de formulação de políticas, que já se mostrou eficaz em níveis nacionais e locais, pode ser estendida para a esfera global, onde a colaboração e a cooperação entre diversos atores são cruciais para lidar com desafios ambientais que transcendem fronteiras,

como as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade.

Ao promover a participação inclusiva de uma variedade de vozes e interesses, a governança ambiental global pode contribuir significativamente para o desenvolvimento de políticas e práticas mais eficazes e sustentáveis, visando à proteção do meio ambiente e ao bem-estar das atuais e futuras gerações.

4.3 Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza: recorte analítico-normativo local sob o prisma da governança e da sustentabilidade

A Mensagem nº 0036, de 13 de junho 2016, que submeteu à Câmara Municipal o Projeto de Lei que institui Política do Meio Ambiente de Fortaleza, destacou a relevância da matéria ambiental para o futuro da humanidade e do planeta e o objetivo de alinhar o corpo legal da municipalidade às esferas estadual e federal, bem como de conferir efetividade, eficácia e eficiência aos seus dispositivos. Evidencia-se, assim, sua relação com as diretrizes da governança, o que é reforçado ao se compulsar o texto que foi publicado após as discussões e votações, que estabelece instrumentos de participação popular, fiscalização e controle.

O documento não inaugurou o repertório normativo relativo a recursos naturais no município, o qual vinha sendo gradualmente incrementado, especialmente com o advento da Constituição Federal de 1988. Sua edição e publicação, entretanto, apresentou um marco significativo para a proteção ambiental na localidade, estabelecendo claramente vínculo com as políticas nacional e internacional, bem como garantias de participação e engajamento social.

Sendo a menor das subdivisões dos entes federativos, a municipalidade difere dos demais por agregar mais características comuns entre os seus habitantes e nos próprios recursos disponíveis. Assim, viabiliza-se uma maior fluidez de diálogo quando a linguagem, a visão de mundo e a cultura são mais afins, o que não implica na ação isolada de cada localidade nos limites de suas fronteiras.

Não se pode olvidar que os danos ambientais desconhecem os limites geográficos acordados ou impostos pela humanidade, logo, as ações protetivas não devem se ater a referidas linhas imaginárias. Trata-se de melhor gerir os recursos e instrumentos de participação e diálogo, a fim de coordenar interesses, garantindo o desenvolvimento e a perpetuação dos ecossistemas e das espécies. Em outras palavras, as políticas ambientais

municipais devem ser devidamente coordenadas, assim como as das demais esferas, a fim de que se logre uma governança ambiental de alcance global.

Para analisar nessa perspectiva a Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza/Ceará, é necessário compreender alguns conceitos e diretrizes, investigar como a lei foi elaborada e seu texto final e avaliar seus aspectos de governança, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Os municípios, no Brasil, foram reconhecidos como entes federados somente após a Constituição de 1988 e são os espaços públicos em que se viabiliza, efetivamente o exercício da cidadania e da democracia. Esse reconhecimento justifica-se pela grande diversidade geográfica, cultural e econômica do país, de dimensões continentais, e, conseqüentemente de objetivos locais.

A previsão constitucional conferiu autonomia aos municípios e igualdade em face dos Estados-membros, o que fortaleceu a concretização de políticas públicas adequadas às reais necessidades de cada localidade (RODRIGUES e JUCÁ, 2005).

Muito embora a Constituição de 1988 estabeleça a competência concorrente para legislar sobre matéria ambiental para a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, o Supremo Tribunal Federal – STF manifestou-se pela competência supletiva dos municípios para legislar sobre questões de interesse local, podendo suplementar a legislação federal, estadual e distrital, desde que motivadamente (STF, 2021, *on-line*), o que gera obrigações solidárias em matéria ambiental em sede de políticas públicas.

No plano executivo, a descentralização na execução das políticas públicas atribuiu aos municípios grande relevância na sua consecução, notadamente no tocante às questões ambientais. As discussões em torno da questão ambiental no âmbito municipal acirraram-se diante da maior visibilidade, decorrente do crescimento da concentração urbana nas últimas décadas, das lacunas no modelo de desenvolvimento econômico no tocante à sustentabilidade socioambiental (GIARETTA *et all*, 2012).

A ideia de sustentabilidade relaciona-se ao equilíbrio dos sistemas ecológicos, a sua capacidade de regenerar-se e à absorção dos impactos negativos, pressupondo, portanto, uma limitação para a ação humana e para o crescimento econômico (JEREISSATI e MATIAS, 2022).

Nesse sentido, o art. 225 da Constituição Federal de 1988 garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determinando, inclusive, que é cabível ao Poder

Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

À Administração Pública Municipal, assim, cabe o fomento e a viabilização à ampla participação popular em todas as fases da tomada de decisão, do planejamento à execução, visando ao efetivo atendimento às demandas dos munícipes, sociais, culturais e econômicas, e ao desenvolvimento sustentável.

Nessa linha, a Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, edificou a pedra de toque da estrutura administrativa de proteção ambiental em todas as esferas federativas, o que foi assentido pela Constituição Federal (SARLET e FERNSTERSEIFER, 2021). Há na referida lei – que precede a Constituição Federal, ressalte-se – previsão para elaboração, no âmbito municipal, de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, desde que observados os padrões e as normas federais e estaduais.

Assim como na esfera federal, as bases estruturais para a política ambiental no município de Fortaleza precedem a CF/88, como se verifica no Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza, instituído em 1981 pela Lei Municipal nº 5.530, que estabeleceu, como um de seus dois objetivos, a melhoria do meio ambiente, a garantia de condições mínimas de conforto, higiene, segurança e bem-estar públicos, nas edificações ou quaisquer obras e instalações dentro do município.

A Câmara Municipal de Fortaleza, por sua vez, criou a Comissão Permanente da Ecologia e do Meio Ambiente, por meio da Resolução nº 856/1983, para opinar sobre todas as proposições e matérias relativas ao meio ambiente, poluição, conservação e preservação de recursos naturais, uso e ocupação do solo.

Por sua vez, a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99) determinou que cabe aos municípios definir diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental dentro da sua esfera de competência.

Outra importante legislação nacional que corroborou com a relevância do papel dos municípios na gestão ambiental consiste no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. O estatuto prevê, em seu art. 2º, I, a garantia do direito a cidades sustentáveis como diretriz geral da política urbana.

No âmbito de Fortaleza, após a CF/88, observa-se um incremento nas legislações relativas ao meio ambiente, tais como a criação do Centro de Referência e Estudos para o

Meio Ambiente (Lei nº 7.439/93) e a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM (Lei nº 8.048/97). Somente dez anos após a criação do COMAM, Fortaleza instituiu em 2017 sua Política Municipal do Meio Ambiente por meio da Lei nº 10.619. Referida lei também criou o Sistema Municipal de Meio Ambiente – SIMMA e o Sistema Municipal de Informações e Cadastro Ambiental (SICA), observando os princípios da Política Nacional, reproduzindo-os e acrescentando outros, tais como controle e redução da poluição ambiental no Município, aplicação do princípio do poluidor-pagador e ampliação da cobertura vegetal do Município.

A Lei Municipal nº 10.619/2017 foi sistematizada dispendo sobre a Política Municipal do Meio Ambiente no Título I, o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SIMMA) no Título II, a Política de Áreas Verdes no Título III, a Política Municipal de Recursos Hídricos no Título IV, a Política de Biodiversidade no Título V, a Política de Controle Ambiental no Título VI, a Política Municipal sobre Mudança do Clima no Título VII, Política Municipal de Educação Ambiental no Título VIII e o Sistema Municipal de Informações e Cadastro Ambiental (SICA).

Em seu artigo 4º, consubstanciam-se os princípios que norteiam a política, bem como a preservação, a conservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida como seus objetivos. O legislador, ainda, no dispositivo, estabelece como finalidade da política ambiental do município de Fortaleza o desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Por sua vez, no dispositivo seguinte, o artigo 5º, positiva as diretrizes, que diferem dos princípios por seu conteúdo mais concreto, uma vez que se voltam para a orientação da atuação dos gestores públicos no que concerne à preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico; enquanto o artigo 6º especifica as temáticas das ações estratégicas e o artigo 7º, os objetivos. Na sistemática adotada para a elaboração do documento, optou-se por dedicar um capítulo para o planejamento, a gestão ambiental e a execução da política municipal.

A leitura desatenta da redação do artigo 8º pode levar à interpretação equivocada da existência de uma atecnia, pois nele consta que o planejamento ambiental estabelece as diretrizes e os objetivos que orientam o desenvolvimento sustentável, o que se pode afigurar como contraditório com o que dispõe a própria política municipal do meio ambiente – a qual, ela mesma, estabelece diretrizes e objetivos. Entretanto, as diretrizes e objetivos de que trata o artigo 5º têm aplicação mais abrangente e teórica, enquanto esses relativos ao artigo 8º

destinam-se, expressamente, ao desenvolvimento sustentável, possuindo conteúdo mais prático.

No Capítulo V da mencionada lei, são relacionados os instrumentos da Política Municipal do Meio Ambiente, os quais compõe lista extensa, complementada por relação de instrumentos específicos, tais como a Agenda 21, Planos Diretores e Lei Orgânica do Município.

Por sua vez, o SIMMA é composto pelo órgão gestor ambiental municipal, a Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA, e por órgãos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, instâncias de controle social, bancos de dados e mecanismos de financiamento, quais sejam a Agência de Fiscalização Municipal – AGEFIS, o COMAM, o Conselho Gestor de Unidade de Conservação, o Fundo de Defesa do Meio Ambiente – FUNDEMA e a Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos – SCSP.

Ao órgão gestor ambiental incumbem a coordenação das atividades do Sistema, bem como o planejamento, análise, monitoramento e controle. Dentre as competências elencadas na legislação, saliente-se a previsão de normatização técnica e legal, a formulação de políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental.

No tocante às competências dos demais órgãos do SIMMA, o legislador ateve-se ao FUNDEMA e ao COMAM, ressaltando, ainda, a possibilidade de o Poder Executivo expedir ato para definir órgãos municipais integrados ao Sistema cujas atividades interfiram no meio ambiente, bem como prevendo organizações colaboradoras, que consistem em entidades não governamentais que atuem na área ambiental.

Destaca-se na Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza, a figura do Conselho Municipal, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, que tem seu fundamento na Constituição de 1988, a qual atribuiu à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras. Sua criação visa a viabilizar uma relação dialógica entre o Poder Público e os diversos setores da sociedade, como empresas e organizações da sociedade civil, sobre os problemas ambientais municipais, auxiliando na sua identificação e nas práticas para saná-los (COLOMBO e FREITAS, 2016).

Nos termos de sua lei de criação e alterações, o Conselho Municipal é composto por 36 (trinta e seis) conselheiros, os quais são titulares ou representantes de órgãos e entidades da

sociedade civil, havendo paridade entre eles. O mandato dos conselheiros é de dois anos, prorrogável por igual período.

O Regimento Interno do COMAM foi estabelecido pelo Decreto Municipal nº 12.076/2006 e prevê a realização de reuniões ordinárias a cada dois meses, podendo ser convocada reunião extraordinária pelo Presidente do Conselho ou por maioria simples dos membros deste.

Os atos que podem ser formalizados pelo Conselho são elencados no art. 12 do Regimento, quais sejam resolução, para decisão deliberativa sobre matéria ambiental; moção, para manifestação sobre questão ambiental; norma, para estabelecer procedimentos e rotinas no tocante a licenciamento de atividades ambientais; instrução, para a confecção de manuais procedimentais; ou aprovação prévia, para aprovar parecer técnico emitido pela Coordenadoria de Políticas Ambientais da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente.

Há a previsão, tanto na Lei nº 8.048/97 quanto no Regimento Interno de participação de órgãos técnicos ou especialistas para debater questões de matéria ambiental, no entanto como convidados, sem direito a voto.

O Conselho possui papel fundamental na gestão ambiental municipal, cabendo-lhe a intervenção e o assessoramento ao Poder Executivo no tocante às questões relativas ao meio ambiente, bem como a mediação entre a Administração Pública, a sociedade civil organizada e as empresas para o alinhamento dos interesses econômicos, sociais e ambientais locais (ABREU, 2019).

Ainda, como órgão colegiado de composição mista entre Poder Público e segmentos representativos, o COMAM representa um importante espaço da gestão ambiental compartilhada, em que se discutem e debatem as questões ambientais de interesse da coletividade, de certa forma equilibradamente entre os pares, e se delibera sobre normatizações e regulamentações consoante a realidade municipal (ALCANTARA, 2010).

O COMAM consiste, pois, em um elemento democrático fundamental da Política Municipal de Meio Ambiente do Município de Fortaleza, viabilizando o diálogo entre sociedade e Estado e viabilizando a efetiva participação popular na tomada de decisões relativas a questões ambientais, figurando como um instrumento de governança associado à participação popular.

A governança ambiental global visa a um formato caracterizado pela liberdade e pela

ética ambiental, com resultados efetivos na proteção do meio ambiente, da humanidade e de todos os seres vivos, com engajamento a nível mundial, não apenas local, voltado às presentes e futuras gerações (GOMES e CALHAU, 2022). Ainda que na perspectiva local e regional, a governança ambiental deve estar em consonância com os interesses da comunidade internacional, em face do caráter transnacional e transgeracional das possíveis repercussões positivas e negativas de qualquer atuação, privada ou pública.

A Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza prevê expressamente a Agenda 21 como um dos mecanismos de planejamento cujas diretrizes devem ser seguidas pela gestão ambiental municipal, o que demonstra uma política local engajada com a governança ambiental global e, portanto, transnacional. Apesar da menção expressa, o legislador optou por elencar de forma não taxativa os instrumentos de planejamento, do que se infere que ao gestor ambiental fortalezense foi conferido o poder discricionário de adotar diretrizes estabelecidas em instrumentos de planejamento diversos daqueles constantes do rol da lei, ressalvando-se a necessidade de compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio.

Não só a observância da transnacionalidade converge para a governança, mas também o enfoque conferido à participação popular na política. A perspectiva de governança ambiental é indissociável da participação popular, porque a governança se realiza por meio, dentre outros, da participação, do envolvimento e da negociação de multiatores (*multistakeholders*) (JACOBI e SINISGALLI, 2012).

A participação popular é, pois, um instrumento de governança, que amplia o poder influência e de controle social dos cidadãos sobre as tomadas de decisões. Além do poder de influenciar e controlar a atuação da Administração Pública diretamente, a população passa a compor a gestão pública, sendo, portanto, um ator dela, na materialização e efetividade de mecanismos de democracia participativa e inclusiva em sede de políticas públicas.

Na gestão ambiental municipal, a participação popular tem um papel ainda mais relevante, pois, sendo o município o espaço de maior proximidade entre Administração Pública e administrados, os diversos setores da sociedade podem exercer mais efetivamente a cidadania.

Os municípios congregam grupos que dividem realidades mais afins, portanto há mais identificação dos indivíduos entre si do que ao se considerar as esferas estaduais e nacional. Apesar das desigualdades econômicas na municipalidade, os munícipes compartilham, por exemplo, laços culturais e históricos, os espaços públicos, em alguns casos, como Fortaleza,

até antropológicas e sociológicas.

Assim, a atuação da população tende a ser mais efetiva na gestão em razão de sua maior proximidade com seus representantes políticos, seja mediante seus líderes comunitários e políticos, seja diretamente, ou, ainda, mediante seu engajamento nas ações e movimentos, promovidos pelo Poder Público e pela própria sociedade. Dessa forma, figuram como o ambiente para que os cidadãos sejam realmente atores da gestão ambiental, não só no aspecto fiscalizatório, mas também como corresponsáveis pela promoção do desenvolvimento sustentável e das medidas de mitigação dos danos ambientais.

Em Fortaleza, a participação popular ocorre principalmente por meio do Conselho Municipal de Meio Ambiente, em cuja composição estão representantes de diversos setores da sociedade paritariamente aos representantes da Administração Pública. Essa participação, como expressão de autonomia social, sinaliza em favor da transcendência das assimetrias na representação social e da potencialidade de constituição de sujeitos sociais organizados em razão de um objetivo comum para transformar a gestão pública (JACOBI e SINISGALLI, 2012).

Ainda, ao tempo em que os munícipes estão mais próximos de seus representantes, também o estão os grupos detentores de maior status social e econômico, logo sua capacidade de influência sobre os diversos sistemas representa um dos maiores desafios. O poder de ingerência desses grupos nos diversos setores sociais ameaça a prevalência dos interesses da coletividade, os quais podem ser sobrepujados quando conflitarem com os da elite. A própria composição do COMAM do município de Fortaleza, que conta com representantes de sindicatos, associações, conselhos regionais e universidades, visa a mitigar esse risco.

Há ainda outros diversos desafios, tais como a efetiva publicidade dos atos relacionados à questão ambiental, a ausência de uma cultura cooperativa, capacidade de identificação dos problemas e das demandas de cunho ambiental. Essas questões, no entanto, não obstam à governança ambiental, que deve ser um processo contínuo e dinâmico. As dificuldades podem ser superadas por meio da cooperação e do alcance na simetria de influência entre os diversos setores sociais.

Outrossim, vale destacar, a preocupação do legislador com o processo contínuo de proteção ambiental, uma vez que manifesta que a política possui elaboração, implementação e acompanhamento, ou seja, adequado ao modelo de governança, mormente conjugado com planejamento, participação popular e educação ambiental.

Reitere-se que a governança ambiental consiste em um processo contínuo de aperfeiçoamento, o qual deve ser revisado sempre que a realidade fática assim exigir e pressupõe o alinhamento dos diversos interesses nas tomadas de decisão quanto à gestão dos recursos naturais, garantindo o crescimento econômico e evitando, ao mesmo tempo, danos ambientais que ponham em risco as gerações presentes e, também, as futuras. Visa, portanto, ao desenvolvimento sustentável.

Para se viabilizar a governança ambiental e buscar desenvolvimento sustentável, faz-se imprescindível, além da escuta da população, uma participação efetiva na normatização, nas tomadas de decisão e na execução das políticas públicas ambientais. Somente essa participação em todas as fases do processo de gestão ambiental é possível haver atendimento ao interesse da coletividade e engajamento dos diversos setores sociais na política definida.

Considerando que o município representa espaço de maior proximidade entre os administrados e seus representantes, substanciando a influência de grupos dominantes sobre o Poder Público, a existência de um conselho consultivo e deliberativo, composto por gestores públicos e representantes da sociedade civil, torna-se imprescindível para que se logre uma efetiva governança ambiental.

As discussões relativas à proteção da natureza no município de Fortaleza têm espaço político desde antes da Política Municipal do Meio Ambiente, como é o caso da criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, em 1997. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, entretanto, identifica-se um movimento mais dinâmico na legislação sobre a temática no âmbito regional, marcada precipuamente pela Lei Municipal nº 10.619/97, que reproduziu princípios da Política Nacional (Lei Nacional nº 6.938/81) para a Municipal e, ainda, os incrementou. Saliente-se que a mencionada legislação pátria foi elaborada sob influenciado contexto internacional decorrente da Conferência de Estocolmo de 1972, que inaugurou as reflexões e discussões sobre a proteção ambiental transfronteiriça, e cuja necessidade foi devidamente reconhecida e marcada notadamente pelo Relatório Brundtland e pela Rio 92.

Um dos aspectos notáveis do engajamento é o comprometimento de Fortaleza com acordos globais, exemplificado pela adesão ao Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia e ao ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. Essas iniciativas refletem o desejo da cidade de contribuir para a mitigação dos impactos ambientais e para a consecução de objetivos de desenvolvimento sustentável em nível global.

A integração entre políticas locais e metas globais é outro aspecto relevante da abordagem de Fortaleza. A Política Municipal do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei Nº 10.619/2017, visa a conectar o ambiente natural e construído, facilitando a implementação da Rede de Sistemas Naturais da cidade e evidenciando a interdependência entre as políticas locais e os esforços globais de conservação ambiental.

Destaca-se também o envolvimento ativo da sociedade civil e diversos setores da comunidade nas iniciativas de sustentabilidade em Fortaleza. Projetos como o Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), voltado para a redução da poluição e melhoria das condições ambientais em áreas desfavorecidas, ilustram a importância da participação da população na construção de um ambiente mais saudável e sustentável.

Apesar dos avanços alcançados, persistem desafios a serem superados. É crucial garantir a efetiva implementação das políticas ambientais, assegurar a alocação adequada de recursos, fortalecer os mecanismos de fiscalização e monitoramento, e promover a educação ambiental de forma contínua. Além disso, aprimorar a integração entre ações locais e estratégias globais é fundamental para garantir uma abordagem abrangente e eficaz para a sustentabilidade.

Em síntese, o legado da política municipal do meio ambiente de Fortaleza demonstra comprometimento com a governança global e a sustentabilidade, embora ainda haja espaço para um esforço contínuo visando a superar desafios e alcançar resultados ainda mais expressivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas ambientais locais têm um impacto significativo no meio ambiente global. Portanto, compreender como essas políticas são formuladas, implementadas e coordenadas em nível local é crucial para entender os desafios e oportunidades da governança ambiental global.

A análise dos aspectos transnacionais da governança ambiental local permite entender como as questões ambientais estão interconectadas além das fronteiras nacionais. Isso inclui a cooperação entre diferentes jurisdições, o compartilhamento de melhores práticas e a influência de acordos e organizações internacionais.

O estudo da política ambiental local também oferece contributos sobre como as comunidades estão abordando os desafios de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável em nível prático. Isso inclui a gestão de recursos naturais, planejamento urbano sustentável, promoção de energias renováveis e adaptação às mudanças climáticas.

A análise desses aspectos também destaca a importância da participação da comunidade na formulação e implementação de políticas ambientais locais. Compreender como as comunidades locais estão envolvidas no processo decisório pode fornecer insights valiosos sobre os mecanismos de governança e participação cidadã.

Em resumo, estudar a política ambiental local sob uma perspectiva transnacional de governança, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável é fundamental para abordar os desafios ambientais globais de forma eficaz, promovendo a cooperação internacional e a ação local para um futuro mais sustentável.

O aumento da degradação ambiental provocou mobilização global, resultando em novos valores e práticas. O movimento conservacionista, iniciado no final do século XIX, focava na proteção dos recursos naturais, mas não abordava todas as questões ambientais. Na década de 1960, o movimento ambientalista expandiu esses valores, respondendo às crescentes ameaças à existência humana.

Por uma década, discussões abrangentes ocorreram em vários campos, resultando na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, que trouxe destaque global para a questão ambiental. A Conferência de Estocolmo estabeleceu a conexão entre meio ambiente e direitos humanos, reconhecendo o direito à vida como

fundamental. Tratados anteriores não abordaram isso explicitamente, mas instâncias de direitos humanos têm interpretado seus dispositivos para incluir essa dimensão. Tratados ambientais frequentemente se relacionam com procedimentos de direitos humanos, incorporando aspectos relacionados à vida humana e desenvolvimento.

Além da Declaração, decorreu dos esforços dos envolvidos em Estocolmo a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, o qual, independentemente dos sucessos ou insucessos de nações específicas ou grupos de negociadores durante a Conferência, representa um dos responsáveis pela consolidação do tema ambiental na pauta multilateral e na definição das prioridades para as negociações ambientais seguintes.

Em 1983 foi criada a Comissão Global sobre o Meio Ambiente e Progresso Humano no âmbito das Nações Unidas, a qual lançou o documento "Nosso Futuro Comum", popularmente conhecido como Relatório Brundtland, no qual se formularam sugestões para assegurar que o crescimento econômico estivesse aliado à preservação dos recursos naturais e introduziu-se o conceito de desenvolvimento sustentável, oferecendo uma abordagem política à pauta ambiental.

A natureza política do Relatório consistia em um atributo importante e, para lograr aludido desígnio fez-se necessário articular interesses – ao espelho do que foi feito em Estocolmo, mas não sem evoluir para além disso – e coordenar os projetos em uma escala que ultrapassasse as fronteiras de limitação territorial, tendo sido, portanto, estratégica a discrição quanto a determinados detalhamentos ou ao enfrentamento de questões mais polêmicas. Adotando uma abordagem eminentemente diplomática em suas análises, a crítica à sociedade industrial é minimizada, e as metas estabelecidas, tanto em níveis nacionais quanto internacionais, parecem idealistas, ignorando as disparidades entre as potências globais e a essência do sistema capitalista.

Conquanto o Relatório Brundtland, introduzindo o conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de suas falhas, como culpar a pobreza e o rápido crescimento populacional nos países em desenvolvimento pela degradação ambiental, minimizando o papel das grandes empresas e práticas capitalistas, influenciou a governança ambiental e a economia verde. No entanto, contribuiu para estabelecer a governança ambiental, promover diálogos entre partes interessadas, integrar o desenvolvimento sustentável nas políticas e influenciar a economia verde.

Após a referida publicação, em 1992, ocorreu a Conferência Rio-92 no Brasil e a publicação da Agenda 21, que buscaram mudanças na cooperação global, mas enfrentaram desafios na implementação, como o não cumprimento de compromissos por países desenvolvidos e a falta de reuniões locais das Agendas 21.

Em 2012, realizou-se a Rio+20, também no Brasil, a qual enfatizou a urgência de lidar com desafios ambientais e sociais, mas não definiu responsabilidades específicas, levando à criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dos quais surgiram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes foram uma tentativa subsequente de avançar nessa direção, servindo como um instrumento de governança.

A demanda pela governança na esfera da proteção ambiental decorreu, dentre outros, das consequências da globalização, exurgindo a necessidade de uma abordagem mais dinâmica do Direito Internacional, distante da concepção tradicional de soberania, para reinterpretá-la sob a ótica da coordenação de interesses comuns, incluindo a preservação do meio ambiente, dada a natureza transfronteiriça das repercussões dos danos ambientais. A mitigação da degradação ambiental, e possivelmente sua reversão, não podem ser alcançadas por iniciativas isoladas de cada Estado, pois estas são apenas componentes instrumentais de uma política ambiental eficaz. Ressalte-se, outrossim, os interesses compartilhados, a natureza transfronteiriça e a interconexão estreita entre meio ambiente e questões socioeconômicas.

Verificou-se, assim, que o Direito Internacional do Meio Ambiente gradativamente se distancia da ênfase convencional no princípio da soberania, passando a sublinhar a importância de ações coordenadas entre Estados para abordar questões de interesse coletivo. Efetivamente, a noção de soberania restringe a capacidade dos Estados (e até mesmo das organizações internacionais) de responder a ações prejudiciais ao meio ambiente realizadas por outros Estados dentro de suas fronteiras: o Estado responsável pelo dano recorre ao princípio da soberania para legitimar sua autonomia, mesmo que isso acarrete danos à biosfera.

Conquanto as medidas de proteção ambiental de alcance transnacional sejam fundamentais para se lograr uma efetiva sustentabilidade, não se deve olvidar a relevância da governança ambiental local. A abordagem transnacional não substitui, mas suplementa as competências locais em matéria de gestão ambiental. A proposta é que a governança ambiental atue em múltiplos níveis: local, regional, nacional, internacional e global.

Nesse contexto, verificou-se a aplicabilidade do conceito de constitucionalismo

global, conforme proposto por Ferrajoli, o qual ultrapassa as fronteiras nacionais ao defender a proteção dos direitos humanos e dos recursos naturais em escala global. Ele sugere que a criação de uma Constituição para o planeta, apoiada por instituições de garantia, é crucial para lidar com desafios globais, incluindo a preservação ambiental. Para alcançar isso, é fundamental estabelecer um sistema jurídico ambiental global que transcenda fronteiras, promovendo valores de solidariedade e fraternidade, visando assegurar a sustentabilidade e a sobrevivência da humanidade.

A fim de se assegurar a paz, o meio ambiente e os direitos humanos, apresenta-se indeclinável a implementação de técnicas, funções e instituições de garantia adequadas em detrimento da instituição de uma reedição da forma do Estado a nível supranacional, em observância aos pressupostos do Direito Fraternal ensinados por Eligio Resta.

Identificou-se que um dos instrumentos de governança para transpor a soberania estatal tem sido os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais, a despeito de não serem dotados de coerção e apresentarem aspectos paradoxais que denotam o influxo de uma perspectiva liberal e economicista, implicam compromissos exigíveis pela comunidade internacional aos representantes dos países e têm promovido melhorias, ainda que discretas, no bem-estar da comunidade global.

Aludidos mecanismos de governança têm influenciado a execução de políticas ambientais locais, as quais consistem na esfera de efetiva realização das propostas acordadas nas esferas internacionais, em razão da proximidade cultural, social e jurídico-política. No âmbito jurídico brasileiro, destaca-se o município, que possui uma série de responsabilidades e atribuições, ressaltando a relevância da implementação das agendas de desenvolvimento sustentável internacionais em nível local, assim como das decisões tomadas dentro desse âmbito.

O embate conceitual em torno do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade persiste, carecendo de uma definição consensual que abarque suas múltiplas facetas e aplicações. No âmbito acadêmico e das políticas públicas, diversas definições e interpretações desses termos coexistem, refletindo a complexidade das questões ambientais e socioeconômicas. No entanto, a implementação prática desses conceitos enfrenta desafios, em razão da diversidade de interpretações e a ambiguidade dos termos, influenciada por diferentes perspectivas e contextos. Enquanto algumas correntes defendem um crescimento econômico ilimitado, confiando na tecnologia para resolver os desafios ambientais, outras veem uma incompatibilidade fundamental entre crescimento econômico e conservação

ambiental.

A despeito de “desenvolvimento sustentável” ter sido definido no Relatório Brundtland, a literatura não é uníssona e tecendo várias críticas em relação à possibilidade ou não de conciliar crescimento econômico e preservação dos recursos naturais, uma vez que tem se apresentado incompatíveis até a contemporaneidade, mormente em razão do viés eminentemente antropocêntrico que se tem atribuído às discussões, políticas e documentos relativos à preservação do meio ambiente.

Assim, verificou-se que a perspectiva humanista, por outro lado, não considera o ser humano como o único beneficiário ou usuário exclusivo da natureza, enfatizando sua capacidade de buscar a realização com dignidade por meio das relações com os outros membros da sociedade e o ambiente. Destaca-se a importância da dignidade humana, mas também enfatiza a responsabilidade individual de viver em harmonia com o ambiente. Assim, busca-se a sustentabilidade individual a partir da responsabilidade pessoal, em consonância com a sustentabilidade social e ambiental.

Assim, a participação social apresenta-se como um elemento fundamental para a promoção da sustentabilidade, em razão da importância do engajamento ativo dos diversos agentes da sociedade na preservação do ambiente e na busca por um desenvolvimento sustentável. A responsabilização da sociedade perante as ameaças ambientais exige um comprometimento coletivo, transnacional e intergeracional, evidenciada a necessidade de uma atuação conjunta para garantir a sustentabilidade individual, social e ambiental.

Verificou-se que, em contextos judiciais, especialmente em casos estruturais, essa participação se torna crucial, não apenas para a formulação unilateral de políticas públicas, mas também para facilitar um diálogo institucional inclusivo com os grupos impactados pela intervenção estatal, uma vez que, ao promover a participação inclusiva de uma variedade de vozes e interesses, a governança ambiental global pode contribuir significativamente para o desenvolvimento de ações mais eficazes e sustentáveis, visando à proteção do meio ambiente e ao bem-estar das atuais e futuras gerações.

À medida que os municípios assumem um papel cada vez mais relevante na governança global, torna-se evidente a necessidade de compreender a interconexão entre a atuação local e os desafios transnacionais em prol da sustentabilidade. A atuação dos governos locais não apenas impacta diretamente a qualidade de vida das comunidades, mas também desempenha um papel crucial na promoção de políticas ambientais eficazes e na construção

de um futuro mais sustentável para o planeta. Nesse contexto, a articulação entre as esferas municipal, nacional e internacional se torna essencial para enfrentar questões ambientais urgentes e garantir a proteção dos recursos naturais para as gerações presentes e futuras.

Por sua vez, o recorte analítico-normativo da Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza ressaltou sua relação com diretrizes de governança, evidenciada pelo estabelecimento de instrumentos de participação popular, fiscalização e controle. Embora não seja pioneira, a legislação marca um avanço na proteção ambiental local, alinhando-se a políticas nacional e internacionalmente. As leis orgânicas municipais, reconhecendo a importância dos municípios como entes federativos, confere-lhes autonomia na legislação ambiental, desde que complementar às esferas federal e estadual.

A descentralização na execução das políticas públicas atribui grande relevância aos municípios na gestão ambiental, especialmente diante do crescimento urbano e desafios de sustentabilidade. A legislação ambiental municipal, baseada em princípios de sustentabilidade, é reforçada por normativas federais e estaduais, evidenciando-se em instrumentos como o Código de Obras e Posturas e a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente. A participação popular, essencial na gestão ambiental, é promovida por meio do Conselho, representando um espaço de diálogo entre Poder Público e sociedade civil. A governança ambiental global, pautada na ética e na liberdade ambiental, é refletida na política municipal, que adota a Agenda 21 e promove a participação popular como instrumento de governança.

Apesar dos avanços, desafios persistem, como a implementação efetiva das políticas ambientais e a integração entre ações locais e globais. Em resumo, a política municipal de meio ambiente de Fortaleza demonstra compromisso com a sustentabilidade e a governança global, com espaço para melhorias contínuas, ou seja, busca-se a melhoria da realidade local a partir das ideias e práticas surgidas no contexto internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Ana Flávia Araújo de; FAUSTINO, Bruna Pereira; FREITAS, Gil; NASCIMENTO, Béthany Oliveira. O PNUMA e suas limitações para a governança ambiental internacional. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 11, n. 22, p. 141-169. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

ABREU, Emanoele Lima. Institucionalização da gestão ambiental nas administrações municipais brasileiras. In: **IBEAS2019, Fortaleza. X Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental. Fortaleza: Anais**. 2019. p. 1-7. Disponível em <<https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2019/V-038.pdf>>. Acesso em: 28nov. 2022.

ADAMS, Cristina et al. Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, 2020. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81403/77731>>. Acesso em: 28nov. 2022.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Controle judicial de políticas públicas e estado de coisas inconstitucionais. In: ALBUQUERQUE, Felipe Braga; MARIANO, Cynara Monteiro; FURTADO, Emmanuel Teófilo; ALBUQUERQUE, Marina Macedo Gomes. (Org.). **Temas de direito político: políticas públicas em debate**. 1ed. Fortaleza: Kindle Direct Publishing, 2017, p. 203-224.

Apresentação do Legado da Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza. Fortaleza: **Prefeitura de Fortaleza**, 2021. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/apresentacao_legado_politica_municipal_do_meio_ambiente.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRAGA, Felipe. SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 643-665, maio/ago. 2020.

ALCANTARA, Leonardo Alejandro Gomide. Poder, território e participação social: uma reflexão acerca dos espaços de deliberação coletiva no sistema brasileiro de gestão ambiental. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, Fortaleza, 2010. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4145.pdf>>. Acesso em: 01dez. 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALLEGRETTI, Umberto. Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione. **Democrazia e Diritto**, Milano, n. 2, p. 175-217, 2008. Disponível em: <<https://ecas.issuelab.org/resources/29736/29736.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

ALVES, Matheus de Araújo; VINHAL, Luiza Cardoso Boaventura. O caráter transnacional da proteção ambiental. **Revista InterAção**, v. 10, n. 2, p. 31-40, 2019.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 2.ed. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARCELLOS, Frederico Cavadas; GREEN, Aristides Pereira Lima; PINTO, Deborah Moreira. Aspectos da governança ambiental nos municípios do semi-árido brasileiro. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, n. 3, p. 9-17, 2007. Disponível em <http://ecoeco.org.br/wp-content/uploads/2018/08/boletim_ecoeco_16-1.pdf#page=10>. Acesso em 30nov. 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman. A natureza do direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. **NOMOS**, v. 31, n. 1, 2011, p. 79-96.

BOSELTMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. Prefácio de Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. p. 29-40.

BURSZTYN, Marcel (org.). **Ciência, ética e sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez ; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed., rev.. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de estudos politécnicos**, v. 8, n. 13, p. 007-018, 2010.

CAPINZAIKI, Marília Romão. **Regimes internacionais e governança climática: reflexões teóricas e perspectivas**. 2012.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia**

com a natureza e a comunidade. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora Cultrix, 2018.

CARSON, Rachel. **Silent spring**. Penguin Books, 1962.

CAVALCANTI, Livia Brandão Mota. A Administração Pública municipal no cumprimento das funções da cidade por meio de políticas públicas e controles sustentáveis em Fortaleza/CE. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 19, n. 1, p. 445-467, 2021.

COLOMBO, S. R. B.; FREITAS, V. P.. Gestão Democrática Do Meio Ambiente: Uma Análise Crítica Dos Mecanismos De Participação Popular Nas Decisões Ambientais À Luz Do Direito Brasileiro. **Revista Thesis Juris**, v. 5, p. 53-73, 2016. Disponível em <<https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/9066/3893>>. Acesso em: 15nov. 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

DENNY, Danielle Mendes Thame. Governança ambiental internacional: economia verde, tragédia dos comuns, problemas ultra complexos e emotivismo. **Revista de Direitos Difusos**, v. 68, n. 2, p. 179-208, 2017.

DUARTE, Lilian Cristina Burlamaqui. A política ambiental internacional: uma introdução. **Revista Cena Internacional**, v. 6, n. 1, p. 4-12. Brasília: FUNAG, 2004.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos Ebape. BR**, v. 15, p. 667-681, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. El derecho como sistema de garantías. **Jueces para la democracia: información e debate**, n. 16, p. 61-69, feb. Madrid, 1992.

FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global. Isonomía. **Revista de teoría y Filosofía del Derecho**, n. 9, p. 173-184, 1998.

FERRAJOLI, Luigi. Por que uma Constituição da Terra? Tradução: Sandra Regina Martini e Bernardo Baccon Gehlen. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis, SC. Volume 31, n. 12, Jan./Abr. 2022.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GALLO, Edmundo; SETTI, Andréia Faraoni Freitas. Abordagens ecossistêmica e comunicativa na implantação de agendas territorializadas de desenvolvimento sustentável e promoção da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1433-1446, 2012.

GALLO, Edmundo; SETTI, Andréia Faraoni Freitas. Território, intersetorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 4383-4396, 2014.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v. 19, n. 62, p. 527-550, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/11211/8120>>. Acesso em: 30nov. 2022.

GOMES, Magno Federici; CALHAU, Lélío Braga. Governança mundial ambiental multinível: um caminho desejável para a sustentabilidade no planeta terra. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 1, p. 172-187, abr. 2022.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 9, n. 2, p. 155-178, 2018. Disponível em: <<https://45.227.6.12/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/667/560>>. Acesso em: 19 jun. 2022.

GOMIDES, Jose Eduardo; SILVA, Andrea Candida. O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009. Disponível em: <<https://revista.pgsskroton.com/index.php/rcger/article/view/2618>>. Acesso em: 19nov. 2022.

GRASSI, Carolina Hernandes. **Governança ambiental global e fragmentação: perspectivas constitucionais no Direito Internacional**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9664/1/2011_CarolinaHernandesGrassi.pdf. Acesso em: 19 jun. 2022.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+ 20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, p. 19-39, 2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. 3ª- edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

HOGAN, Daniel Joseph. População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos. In: HOGAN Daniel Joseph (Org.). **Dinâmica populacional e mudança ambiental**: cenários para o desenvolvimento brasileiro. Campinas: Núcleo de Estudos de População- Nepo, 2007. p.13-49.

IVANOFF, Felipe; DE MORAIS, Fausto Santos. A sustentabilidade como princípio jurídico no direito brasileiro. **Revista Direito & Paz**, v. 2, n. 35, p. 50-66, 2016.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 1469-1478, 2012. Disponível em: <<https://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/governanca-ambiental-e-economia-verde/10112>>. Acesso em: 28 nov. 2022.

JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Ed. Desatino. 2009, p. 19-33.

JEREISSATI, Lucas Campos; MATIAS, João Luis Nogueira. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional / The right to sustainable cities in brazilian legal system and the path to rational urbanization. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 1, p. 643-672, jan. 2022. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52277>>. Acesso em: 01dez. 2022.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**, p. 63-124, 1997. Disponível em <http://150.162.8.240/PNAP_2013_2/Modulo_4/Organizacao_processos_tomada_decisao/material_didatico/textos/Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20intersectorialidade%20na%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20municipal.pdf>. Acesso em: 30nov. 2022.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006.

LIMA, Breno Gregório. A Ciência e o Conhecimento nos Regimes Internacionais para Governança Global Ambiental. **Governança Global e a solução de conflitos internacionais**,

p. 15-32, Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2019.

LIMA, Gabriela Garcia Batista. O conceito de governança global do desenvolvimento sustentável no estudo da efetividade da norma jurídica: reflexões epistemológicas. **NOMOS**, Fortaleza, v.32, n.2, 2012, p.157-178.

MAGLIO, Ivan Carlos. **A descentralização da gestão ambiental no Brasil**: o papel dos órgãos estaduais e as relações com o poder local. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Ambiental) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-01072008-145252/publico/IvanMaglio.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A imprescritibilidade dos bens públicos e o reconhecimento de demandas estruturantes em sede de invasões coletivas. *In*: Celso Hiroshi Iocohama; Sérgio Henriques Zandona Freitas. (Org.). **Processo, jurisdição e efetividade da justiça II**. 1ª ed. Florianópolis: CONPEDI, 2022, v. 01, p. 7-27.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva; GARCIA, Marcos Leite; PILAU SOBRINHO, LitonLanes. Aportes do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e da UNASUL para os direitos fundamentais: os direitos ambientais como demandas transnacionais e o tratamento prioritário da Sustentabilidade. **Novos Estudos Jurídicos** (Online), v. 19, p. 959-993, 2014. Disponível em <<https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/6675/3810>> Acesso em: 21 dez. 2022.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MORAES, Germana de Oliveira. A construção do paradigma ecocêntrico no Novo Constitucionalismo Democrático dos países da UNASUL. **Revista de Direito Brasileira**, v. 5, p. 41-68, 2013.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Novas Perspectivas do Constitucionalismo Global: A Constituição Da Terra**. Conpedi Law Review, v. 9, p. 194-216, 2023.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Reconhecimento do Caráter Bifronte da Água: Direito Humano e da Natureza. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 2, n. 1, 2016.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Sustentabilidade, Socioambientalismo e Direitos da Natureza na América Latina**. In: 15º Seminário Internacional de Governança e Sustentabilidade Universidade de Alicante. Espanha, 2019. Itajaí, Santa Catarina: UNIVALI, 2019. v. 01. p. 401-421.

MARTINI, Sandra Regina; WALDMAN, Ricardo Libel. Os objetivos do desenvolvimento sustentável analisados à luz da metateoria do Direito Fraternal e a concretização dos direitos humanos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 2, p. 198-219. Curitiba,

2018.

MATIAS, João Luís Nogueira; MATTEI, Júlia. Aspectos comparativos da proteção ambiental no Brasil e na Alemanha. **NOMOS**, v. 34, n. 2, 2014, p.227-244.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. / atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2008.

MONTEIRO, Ana Lídia Silva Mello; JAHNEL, Marta Regina. A evolução da tutela ambiental no direito europeu e sua influência no ordenamento jurídico português. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, v. 9, n. 2, p. 45-64, 2019. Disponível em: <<https://ajufesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Ana-Lidia-Silva-Mello-Monteiro-e-Marta-Regina-Jahnel.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

MOTA, José Aroudo; GAZONI, Jefferson Lorencini; REGANHAN, José Maria; SILVEIRA, Marcelo Teixeira da; GÓES, Geraldo Sandoval. Trajetória da Governança Ambiental. **Boletim Regional e Urbano**, n. 01, jul./dez. 2008, p. 11-20. Ipea, 2008.

OLIVEIRA, Meilyng Leone. Desenvolvimento sustentável e os municípios: uma análise sob a perspectiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável e da lei nº 13.493/17 (piv-produto interno verde). **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 4, n. 1, p. 59-76, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Paris, 1986.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano**. Estocolmo, 1972.

PEREIRA, RICARDO et al. A municipalização dos ODS: uma revisão integrativa e agenda de pesquisa. ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 23, 2021, São Paulo. **Anais** (online). Disponível em <https://engemausp.submissao.com.br/23/anais/resumo.php?cod_trabalho=177>. Acesso em: 05 dez. 2023.

PISANI, Jacobus Adriaan Du. Sustainable development – historical roots of the concept. **Environmental Sciences**, v. 3, n. 2, p. 83-96, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Divisões globais**. [S.

l.]: PNUMA, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

RESTA, Eligio. **O direito fraterno** [recurso eletrônico], 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; JUCÁ, Roberta Laena Costa. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. **NOMOS**, v. 24, p. 75-86, 2005.

RAMPAZO, Adriana Vinholi, ICHIKAWA, Elisa Yoshie, CARRIERI, Alexandre de Pádua. A influência do “mundo dos negócios” na governança ambiental global. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 40, pp. 75-89, 2014.

SANCHES, Arthur Caldeira; CALEMAN, Silvia Morales de Queiroz; MELO, Mary Fernanda Sousa; CAMPOS-SILVA, Willerson Lucas. Descentralização da Gestão Ambiental no Brasil: análise histórica dos principais momentos do processo. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 14, n. 2, pp. 51–68, 2017. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/1136/1841>>. Acesso em: 28nov. 2022.

SANSON, Alexandre. O princípio do desenvolvimento sustentável como limitação do poder econômico. **Revista Juris FIB**, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/108>>. Acesso em: 30nov. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SCHEUNEMANN, Ingelore; OOSTERBEEK, Luiz (orgs.) **Um novo paradigma da sustentabilidade**: Teoria e práxis da Gestão Integrada do Território. Rio de Janeiro : IBIO, 2012.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado social e democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, v. 17, n. 69, jul./set, 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/825/679> >. Acesso em: 26 nov. 2022.

SIQUEIRA, Leandro de Castro. Política ambiental para quem? **Ambiente e sociedade**, v. 11, n. 2, p. 425-437. Campinas, 2008.

SOARES, Washington Luiz Pereira; POZO, Hamilton. A Heurística Da Governança Ambiental Global Por Convergências Nacionais E Internacionais Para Objetivos De Desenvolvimento Sustentável. ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 21, 2019, São Paulo. **Anais** (online). Disponível em < https://engemausp.submissao.com.br/21/anais/resumo.php?cod_trabalho=177 >. Acesso em: 05 dez. 2023.

SOARES, Josemar; GARCIA, Denise Schmidt. Sustentabilidade, Transnacionalidade e Humanismo. **Anais do 15º Seminário Internacional de Governança e Sustentabilidade**. Universidad de Alicante - Espanha, 2019. Itajaí, Santa Catarina: UNIVALI, 2019. v. 01. p. 422-437.

SPETH, James Gustave; HAAS, Peter. **Global environmental governance**. 1 ed. Washington: Island Press, 2006.

STEPANYAN, Karen; LITTLEJOHN, Allison; MARGARYAN, Anoush. Sustainable e-Learning: Toward a Coherent Body of Knowledge. **Educational Technology & Society**, v. 16, n. 2, p. 91-102, 2013.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012**. [S. l.]: UN, 2012.

VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. 3a ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2015.

VEIGA, José Eli da. **Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor**. 3. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2019.

VEIGA, José Eli da. **The global disgovernance of sustainability**. São Paulo: Anadarco Editora, 2013.

VIAL, Sandra. Regina Martini; WÜNSCH, Marina Sanches. Direito, saúde e o pressuposto da fraternidade na sociedade contemporânea. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, v. 2, n. 5. p. 4517-4560, 2013.

VOGLER, John; STEPHAN, Hannes R. The European Union in global environmental governance: Leadership in the making?. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 7, n. 4, p. 389-413, 2007. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10784-007-9051-5.pdf>>. Acesso em: 19 jun.

2022.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** /organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: Ipea,2016, p.329-346. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental.pdf>. Acesso em 01dez. 2022.

WILDHAGEN, Raquel Oliveira; NASCIMENTO, Daniele Cardoso do; TEODOSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Intenções e Tensões da Governança Ambiental no Brasil: uma análise crítica da participação popular em conselhos municipais de meio ambiente. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 5, p. 337-360, 2016. Disponível em <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/3446/2808>. Acesso em 29 nov. 2022.