

# **XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO**

**DIREITO E SUSTENTABILIDADE**

**JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR**

**LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO**

**JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gagher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito e sustentabilidade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jerônimo Siqueira Tybusch; José Alcebiades De Oliveira Junior; Luiz Ernani Bonesso de Araujo – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-576-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito. 3. Sustentabilidade. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO**

## **DIREITO E SUSTENTABILIDADE**

---

### **Apresentação**

Neste texto de apresentação do Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade, gostaríamos de ressaltar o belo e altíssimo nível dos trabalhos de pesquisa apresentados pelos participantes do grupo, sem exceção. Para se ter uma ideia prévia mas sem desmerecer nenhum dos demais temas, gostaríamos de dizer que desde os transgênicos como um assunto ainda muito polêmico até a questão da importância na proteção dos recursos hídricos, passando pelas importantes questões da proteção de dados, da habitação social e a sustentabilidade, assim como também da defesa dos animais não humanos à questão da defesa da moda e seus percalços, o tema da habitação e um mundo na encruzilhada da pós-modernidade ou modernidade líquida para alguns, determinaram a grandiosidade dessa seção de trabalho, com certeza dentre muitas outras desse XI Encontro Internacional do Conpedi realizado em importantes Universidades de Santiago do Chile. Aceitem, pois, todos aqueles que estão interessados na pesquisa de temas atuais e instigantes o convite que fazem os três professores que coordenaram o presente grupo de trabalho Direito e Sustentabilidade. Certamente, todos aqueles que aceitarem o nosso provocativo convite não se arrependem, e, muito antes pelo contrário, terão uma ideia de o quanto a Ciência em sentido geral e em sentido Jurídico estrito, tem avançado na defesa dos Direitos Humanos e sua sustentabilidade.

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo (UPF), Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM) e Prof. Dr. José Alcebiades de Oliveira Junior (UFRGS e URI - Santo Ângelo).

**GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE E TERRITORIALIDADES EMERGENTES DA GLOBALIZAÇÃO: O JULGAMENTO DA ADPF 708 (FUNDO CLIMA) PELO STF BRASILEIRO NA PERSPECTIVA DA TEORIA DE SASKIA SASSEN**

**SUSTAINABILITY GOVERNANCE AND TERRITORIALITIES EMERGING FROM GLOBALIZATION: THE JUDGMENT OF ADPF 708 (CLIMATE FUND) BY THE BRAZILIAN STF FROM THE PERSPECTIVE OF SASKIA SASSEN'S THEORY**

**Ricardo Stanziola Vieira <sup>1</sup>  
Evandro Regis Eckel <sup>2</sup>  
Giselle Meira Kersten <sup>3</sup>**

**Resumo**

Objetiva-se, no presente artigo, analisar o julgamento, pelo STF brasileiro, da ADPF 708, relativa à paralisação do Fundo Clima, inserido na governança da sustentabilidade, à luz da teoria desenvolvida por Saskia Sassen na obra Território, Autoridade e Direitos: dos ensamblajes medievais aos ensamblajes globais, que utiliza a categoria de desnacionalização para tomar o Estado nacional como um dos âmbitos onde se materializam as transformações fundacionais que estão criando a nova era global. No processo de globalização, emergem, segundo Sassen, novas territorialidades, resultantes do ensamblaje de elementos nacionais e globais, como as novas geografias jurisdicionais, por meio das quais marcos legais nacionais estão fortalecendo uma lógica organizadora extranacional, alterando as capacidades que antes correspondiam ao Estado nacional na medida em que incorporam novos tipos de sistemas transnacionais. É nesse tipo de territorialidade que se situa o precedente do STF na ADPF 708, que faz referência ao regime jurídico transnacional para o enfrentamento das mudanças climáticas, assentado sobre a Convenção sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris, invocando a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da interdependência entre a proteção do meio ambiente e os demais direitos humanos. Quanto à metodologia empregada, utilizou-se o método dedutivo.

**Palavras-chave:** Globalização, Direito, Transnacionalidade, Sustentabilidade, Mudanças climáticas

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito Ambiental (Universidade de Limoges); Doutor em Ciências Humanas (UFSC); mestre em Filosofia do Direito (UFSC); Professor da graduação, mestrado e doutorado em Direito na UNIVALI

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela UNIVALI. Mestre em Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pela UNIVALI, em dupla titulação com a Universidade de Alicante, Espanha. Procurador do Estado de Santa Catarina.

<sup>3</sup> Doutora em Administração pela ESAG/UDESC em 2019. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI em 2013. Professora de Direito da UNIVALI e professora assistente na ESAG/UDESC

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The purpose of this article is to analyze the Brazilian Supreme Court's judgment on ADPF 708, related to the stoppage of the Climate Fund, inserted in the governance of sustainability, in light of the theory developed by Saskia Sassen in the work *Territory, Authority and Rights: from medieval ensamblajes to global ensamblajes*, which uses the category of denationalization to take the national State as one of the areas where the foundational transformations that are creating the new global era are materialized. In the globalization process, new territorialities are emerging, according to Sassen, as a result of the ensamblaje of national and global elements, such as the new jurisdictional geographies, through which national legal frameworks are strengthening an extranational organizing logic, altering the capacities that previously corresponded to the national state as they incorporate new types of transnational systems. It is in this type of territoriality that the precedent of the STF in ADPF 708 is situated, regarding the Climate Fund, which refers to the transnational legal regime for addressing climate change, based on the Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement, invoking the Advisory Opinion 23/2017 of the Inter-American Court of Human Rights on the interdependence between the protection of the environment and other human rights. As for the methodology used, the deductive method was employed.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Globalization, Law, Transnacionality, Sustainability, Climate change

## INTRODUÇÃO

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH), por meio do Parecer Consultivo 23/17 sobre meio ambiente e direitos humanos (OC-23)<sup>1</sup>, ressaltou a relação de interdependência e indivisibilidade entre a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos, de modo que os efeitos adversos da mudança climática atingem o desfrute efetivo dos demais direitos humanos. Esta compreensão foi recentemente utilizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro na ADPF 708, assentando-se que a concretização do dever constitucional de tutela e restauração do meio ambiente também concretiza os direitos fundamentais que lhes são interdependentes (BRASIL, STF, 2022).

Conforme consta da primeira parte do 6º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), “Mudança Climática 2021: A Base da Ciência Física”, mudanças no clima são generalizadas, rápidas, intensificadas, sendo inequívoco que mais frequentes eventos climáticos extremos estão sendo causados muito mais por atividades humanas do que por causas naturais. A menos que haja reduções de emissões de gases de efeito estufa (GEE), com transformações no sistema social-econômico, limitar o aquecimento a 1,5% pode ser impossível (IPCC, 2021). Sabe-se que o desmatamento é responsável por aproximadamente um quarto das emissões de gases de efeito estufa no planeta, contribuindo para as mudanças climáticas. O mais recente relatório divulgado pelo MapBiomas demonstra que o desmatamento no Brasil em 2021 cresceu 20% em relação a 2020 (MAPBIOMAS, 2021).

A acelerada perda da biodiversidade e as mudanças climáticas constatadas nas últimas décadas materializam o que se pode chamar de tragédia dos comuns. Ocorre que, talvez pela primeira vez na história, o bem comum degradado é a biosfera como um todo. No que diz respeito à temática do meio ambiente, destacam-se três importantes concertos internacionais, a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e as Metas de Aichi de 2010, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e o Acordo de Paris de 2015, e, ainda, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, com seus 17 objetivos (ODS). O grande desafio a ser vencido reside na governança da sustentabilidade e nos modos de seu financiamento na era globalizada.

O presente artigo objetiva analisar o julgamento, pelo STF do Brasil, da ADPF 708, relativa ao Fundo Clima, inserido na governança da sustentabilidade, na perspectiva teórica

---

<sup>1</sup> Os Pareceres Consultivos são um parâmetro obrigatório para o controle de convencionalidade e cumprem uma importante função preventiva, como guia a ser utilizado pelos Estados, para o respeito e a garantia dos direitos humanos nas matérias objeto de pronunciamento por parte da CoIDH.

desenvolvida por Saskia Sassen (2010) na obra *Território, Autoridade e Direitos: dos ensamblajes medievais aos ensamblajes globais*, na qual sustenta que o Estado nacional constitui um dos âmbitos para a produção das transformações fundacionais que estão criando a nova era global, e que novas espacialidades e temporalidades referem-se a uma desnacionalização parcial e especializada no seio do próprio nacional. Enquanto as faculdades do Estado moderno se fundiram historicamente em uma intensa dinâmica centrípeta, que atraiu um conjunto de elementos díspares, entre eles uma série de ordens espaço-temporais, hoje o Estado enfrenta uma intensa dinâmica centrífuga, ainda que se trate de um processo parcial que constitua o global por meio de uma multiplicidade de domínios específicos que às vezes avançam em rumos díspares e contraditórios (SASSEN, 2010, p. 496-7).

A categoria de desnacionalização desenvolvida por Sassen (2010, p. 528), a partir das dinâmicas desestabilizadoras da globalização e da digitalização, não supõe que o Estado venha a desaparecer como forma de organização, sendo um espaço onde se materializam certas mudanças fundacionais e uma entidade que se verá profundamente transformada.

Nesse cenário, emergem novas territorialidades, resultantes do *ensamblaje* de elementos nacionais e globais, a saber, novos atores de governança global e classes globais que ocupam posição ambígua entre o subnacional e o global, representando uma cidadania em parte desnacionalizada, assim como novas geografias jurisdicionais, por meio da qual marcos legais nacionais estão fortalecendo uma lógica organizadora extranacional, alterando as capacidades que antes correspondiam ao Estado nacional na medida em que incorporam novos tipos de sistemas transnacionais. Determinados componentes do sistema jurídico nacional ficam sujeitos a uma desnacionalização especializada. É nesse tipo de territorialidade que se busca situar o precedente da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (APDF) n. 708, na qual o STF do Brasil foi instado a analisar a paralisação do Fundo Clima. Quanto à metodologia empregada, utilizou-se o método dedutivo.

## **1. GLOBALIZAÇÃO: SASSEN E OS *ENSAMBLAJES* EMERGENTES**

Comumente se explica a globalização, desde análises endógenas do fenômeno, a partir do crescimento da interdependência, da formação das instituições globais e da decadência dos Estados nacionais. Seus argumentos estruturais mais persuasivos são o poder das corporações transnacionais para superar as fronteiras e os mandatos dos governos nacionais, e o potencial das novas tecnologias de telecomunicações para comprimir o tempo e o espaço (SASSEN, 2010, p. 23). Pode-se acrescentar a tão falada crise da soberania, a desterritorialização das

cadeias de produção ao redor do mundo e a proeminência do capitalismo financeiro. As fronteiras nacionais tornaram-se permeáveis à livre hipermobilidade do capital.

Essas características oferecem uma boa descrição do global, mas são insuficientes, explica Sassen, porque não alcançam a explicação sobre o processo de globalização. Na história, o novo raramente surge do nada, não se autoinventa, mas se encontra profundamente imbricado no passado. A fim de evitar a armadilha da endogeneidade, tão comum às ciências sociais, e localizar historicamente o nacional e o global como condições construídas, Sassen utiliza três componentes trans-históricos presentes em quase todas as sociedades, a saber, as categorias analíticas de território, autoridade e direitos, e examina como foi seu *ensamblaje*<sup>2</sup> e *reensamblaje* em estruturas históricas diferentes, partindo das ordens centrífugas da baixa Idade Média.

De acordo com Sassen, as mudanças fundacionais nos sistemas complexos são assunto complicado na medida em que são apenas em parte legíveis, de modo que a interpretação se torna essencial para compreendê-las. Mudanças fundamentais, como a era de globalização iniciada na década de 1980, dependem de capacidades<sup>3</sup> moldadas e desenvolvidas em período anterior, no caso, a formação e o auge do Estado-nação, e o resultado tem como condição que ao menos algumas dessas capacidades prévias se acomodem em uma nova lógica organizadora<sup>4</sup>, sendo fundamental detectar os pontos de inflexão<sup>5</sup> que desencadeiam essa transformação. Essa análise, diferentemente das abordagens que partem da totalidade em si mesma, demanda distinguir as partes (como instâncias específicas) do todo social e geopolítico (que são o Estado-nação e a escala mundial), para obter o panorama de *ensamblajes* emergentes e especializados de território, autoridade e direitos, configuração em que entram em jogo o poder e o domínio, mas também a carência de poder como conceito complexo, bem como a possibilidade de que os setores desfavorecidos venham a fazer história. O Estado-nação é, para Sassen (2010, p. 503-4), um dos espaços importantes para tal transformação. Ele e o sistema interestatal (com o

---

<sup>2</sup> Vocábulo que toma num sentido mais descritivo, como conjunto, montagem, articulação, conquanto se refira teoricamente, a partir de Deleuze e Guattari, como um conjunto contingente de práticas e objetos que podem diferenciar-se e, portanto, não são semelhantes (SASSEN, 2010, p. 23-44).

<sup>3</sup> Toma a autora, como conceito operacional dessa categoria básica, um *ensamblaje* particular de institucionalizações específicas do território, da autoridade e dos direitos, embora, em termos mais gerais, a categoria possa abarcar qualquer variável crítica eleita pelo investigador (SASSEN, 2010, p. 505).

<sup>4</sup> O conceito operacional básico dessa categoria básica para a teoria de Sassen consiste em toda dinâmica centrífuga/centrípeta e todo sistema de relações que constitua uma ordem, no caso, uma ordem social e geopolítica. São considerados pertinentes na obra estudada as ordens feudal, nacional e global (SASSEN, 2010, p. 505).

<sup>5</sup> Ponto de inflexão, por sua vez, é uma combinação particular de dinâmicas e recursos que podem dar origem a uma nova lógica organizadora. Aqui, novas capacidades se formam, mas algumas categorias específicas se inserem ou são capturadas por uma nova lógica organizadora. (SASSEN, 2010, p. 505).

correspondente direito internacional) ainda são pilares fundamentais, e estão sendo alterados em grande medida a partir de seus foros internos, e não só em razão de forças externas.

Valendo-se do método de investigação que utiliza a história como experimento natural para elevar o nível de complexidade da explicação, a autora parte da análise sobre a formação, ainda na Idade Média, de determinadas capacidades que foram fundamentais para o surgimento do Estado-nação, como a autoridade difusa conferida pela divindade ao monarca, o que possibilitou, depois, a ideia da soberania secular, assim como a economia política da territorialidade urbana, centrada parcialmente no desenvolvimento de formas laicas e constitucionais de autoridade e direitos. A seu turno, o desenvolvimento do capitalismo industrial produziu as personalidades jurídicas fundamentais para o Estado-nação, ou seja, a burguesia, como agente histórico para a criação do regime de propriedade privada sobre os meios de produção (afastando a propriedade do monarca e as posses coletivas consuetudinárias) e para a construção do sujeito desfavorecido, o trabalhador. Com o decorrer do tempo, tensões e conflitos entre esses agentes deram origem ao Estado regulador e de bem-estar social. Enfim, nos últimos duzentos anos, a dinâmica centrípeta do Estado produziu um *ensamblaje* nacional de grande proporção da vida social e geopolítica (SASSEN, 2010. p. 508-11).

Na era moderna, o Direito passa a ser reconhecido unicamente como produto dos Estados<sup>6</sup>, que surgem como atores exclusivos a partir dos Tratados de Paz da Westphalia. Consolida-se a soberania nacional, como monopólio do uso da força no território interno, e a igualdade dos Estados no plano internacional, com o reconhecimento mútuo da soberania. A fonte do Direito, era, portanto, a soberania.

Em brevíssima síntese, pode-se dizer que Estado de Direito nasce da limitação do poder absolutista, trazendo consigo o governo das leis frente ao governo dos homens, a tripartição dos poderes, superando a concentração destes nas mãos do monarca, o reconhecimento da liberdade e dos direitos humanos em oposição à condição dos indivíduos como súditos do rei. Das revoluções liberais, resulta o constitucionalismo. Após, houve a evolução para o Estado Social de Direito, consagrando-se direitos fundados no valor da igualdade, e, então, para o Estado Democrático de Direito, com a garantia do sufrágio universal e da participação política como instrumentos da soberania popular. Lembra Espindola (2005, p. 47). que, nessa transição, permaneceram os caracteres essenciais do Estado absolutista e do Estado liberal de Direito: a soberania e a base nacional territorial.

---

<sup>6</sup> O ápice da concepção teórica da estatalidade do Direito é atingido com o positivismo jurídico de Hans Kelsen. “O dualismo entre Direito e Estado é uma duplicação supérflua do objeto de nossa cognição ...” (KELSEN, 2000. p. 275).

Conforme Sassen (2010, p. 179), o Direito cumpre um papel fundamental ao transformar o puro poder em autoridade e ao mediar os conflitos de interesses. Entende-se autoridade como a combinação entre poder e legitimidade. “En efecto, el ‘derecho’, en singular, desempeñó una función importante en la construcción de autoridad y derechos, dos categorías mucho más complejas y difusas que el puro poder de imponer la voluntad propia”.

Na sequência, busca Sassen (2010, p. 509) a legibilidade do *desemblaje* parcial e especializado de certos componentes nacionais, indicando que certas capacidades constitutivas do Estado territorial soberano evoluíram para formar determinados sistemas globais, que não dependem de exclusividade, nem de territorialidade. A autora, como já visto, não interpreta o global e o nacional como entidades que se excluem mutuamente, antes reputando a concepção de globalização como um processo em parte endógeno do Estado nacional.

É relevante mencionar a ênfase da autora no sentido de que o sistema mundial resultante dos acordos de *Bretton Woods* para fixação multilateral de um regime monetário e comercial no pós-segunda guerra mundial, não forma parte da lógica organizadora da era global, como geralmente se advoga, mas, ao contrário, se trata de um sistema de governabilidade internacional orientado a garantir a autonomia relativa dos Estados nacionais frente à mobilidade internacional do capital. Segundo a ideia original de seus criadores, constituiu-se como uma autoridade supranacional para proteger os governos nacionais, cuja questão prioritária era inicialmente o desemprego, e não o livre comércio ou o sistema financeiro global (SASSEN, 2010, p. 212-226; 509-10).

No mesmo sentido, observa Veiga (2013, p. 17) que o pacto de Bretton Woods não negou as virtudes do livre comércio e do livre movimento de capitais, apenas assumiu-as como perspectivas de longo prazo, subordinadas às circunstâncias da soberania nacional, reconhecendo que os governos precisariam dar prioridade às pressões sociais e econômicas domésticas. Isso não impediria, contudo, a paulatina afirmação dos seus três principais desdobramentos: O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que viria a se transformar na Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), embrião do atual Banco Mundial. Os acordos de Bretton Woods não buscavam a mobilidade de capitais, escrevendo-se na lógica bem tradicional de um sistema interestatal (ARNAUD, 2007, p. 5).

*Bretton Woods* não foi, portanto, o ponto de inflexão rumo à nova lógica organizadora da era global. Admite Sassen, no entanto, que tal sistema desenvolveu certas capacidades que seriam importantes para gestão das futuras dinâmicas globais, transformando-se num sistema centrado no mercado e dirigido por bancos privados, em especial estadunidenses. Em meados

da década de 1970, eventos começaram a derruir os arranjos institucionais que marcaram a chamada “Era de Ouro”. Há o apogeu dos bancos transnacionais de capital estadunidenses, que se posicionavam como os atores mais poderosos do sistema internacional, impulsionados em grande medida pela crise do petróleo.

O ponto de inflexão vai ocorrer na década de 1980, em que surge uma nova etapa financeira marcada pela desregulamentação. Ocorre, também, a exemplo dos Estados Unidos, uma redistribuição do Poder no seio do Estado, com perda de funções por parte do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Políticas de privatização, desregulamentação e mercantilização das funções públicas, essenciais para as novas formas de globalização econômica corporativa, fortaleceram o Executivo na medida em que órgãos especializados se apropriaram de funções de controle, esvaziando o conteúdo de funções de controle e elaboração de normas que detém o Congresso Nacional, assimetria que altera profundamente uma das regras constitutivas da democracia liberal, gerando um déficit democrático, ao afastar o debate público e privar a cidadania de informação, com incremento da confidencialidade no Poder Executivo (SASSEN, 2010, p. 232, 510-1).

Opera-se, também, a reconfiguração da divisão entre a esfera privada, firmemente protegida da ação estatal e supostamente apolítica, e a esfera pública, antes sujeita ao escrutínio público, que possui caráter histórico e fundacional para o Estado liberal. Com a expansão do domínio privado, decorrente da eficiência que se atribui aos mercados, torna-se necessária uma maior elaboração de material jurídico e de regulação para dar conta de novas formas público-privadas. Graças à suposta neutralidade dos mercados, a privatização e mercantilização generalizada das funções públicas em quantidade cada vez maior é resultado de uma concepção global da regulação como eficiência, a qual passa a ser um objetivo, substituindo-se como tal ao interesse público (SASSEN, 2010, p. 253 et seq., 268, 510, 512).

É certo que a globalização econômica, acelerada pelas reformas neoliberais iniciadas na década de 80 do século XX, e possibilitada pela revolução tecnológica, debilitou a soberania dos Estados, exercendo pressões sobre o Direito e suas instituições, uma complexa quantidade e rede de poderes, que desconhecem o território e as fronteiras nacionais, condiciona atualmente o exercício das atribuições jurídicas (STAFFEN, 2018, p. 1-3).

O Consenso de Washington trouxe a liberalização dos mercados e o surgimento na nova *lex mercatoria*, um mecanismo de regulação autônomo, um direito a-nacional e contratual, criado à margem do Estado e por agentes não estatais, especialmente os mais sobressalentes, como as corporações econômicas transnacionais e os organismos econômicos internacionais, e como o objetivo de que suas controvérsias sejam resolvidas sem recorrer a leis nacionais.

Enfim, a *lex mercatoria* converteu-se num expoente fundamental da tendência desreguladora que se observa com a intensificação dos processos de globalização, consistindo numa expressão emblemática da pluralidade jurídica transnacional (CERVANTES, 2014, p. 143).

Diagnostica Sassen (2010, p. 514-5) uma privatização de capacidades normativas, ainda que parcial e especializada, que antes correspondiam à esfera pública do Estado-nação e eram parte da autoridade soberana, passando a uma ordem institucional quase privada no governo da economia global. Identifica novas geografias de poder, ou seja, estruturas específicas de território, autoridade e direitos que constituem formas de poder. A geografia externa do poder é um campo de forças que contém uma ampla gama de atores extraestatais. Ao mesmo tempo, esta nova normatividade proveniente do âmbito privado se instala parcialmente no domínio público, onde reaparece como parte das políticas estatais. Nessa geografia interna, determinados componentes institucionais do Estado começaram a funcionar como espaço institucional para operações das poderosas dinâmicas que constituem o “capital global” e o “mercado global de capitais”, reorientando sua própria atividade em matérias de políticas rumo aos requisitos da economia global, desestabilizando o sentido de “nacional”, tudo dentro do marco da lei ou da sua interpretação. Em suma, ocorre uma desnacionalização de programas estatais para possibilitar o funcionamento da economia global.

Há um desenraizamento parcial das funções específicas do Estado, refletindo as políticas e operações de certos subcomponentes particulares deste, como entes reguladores ou setores dos Bancos Centrais dedicados a certas políticas monetárias, de certos componentes do sistema supranacional ligados à economia, como o FMI e a OMC, e dos setores privados extraestatais, dedicados a enfrentar as novas condições que a globalização econômica demanda e produz. Proliferaram-se normas que começaram a ensamblar-se para formar sistemas legais parciais e especializados. “Entramos aquí a un nuevo dominio de la autoridad privada: se trata de un conjunto de entidades fragmentarias, especializadas y cada vez más formalizadas, no sujetas al sistema jurídico nacional” (SASSEN, 2010, p. 332-34).

Alguns autores consideram que esse processo indica o surgimento de um direito global, que, diferentemente do direito internacional, se baseia em normas que não estão centradas no sistema jurídico nacional e não visam harmonizar os distintos sistemas nacionais. Já para Sassen, cuida-se de uma legislação desenraizada dos sistemas jurídicos nacionais, frisando que grande parte do sistema supranacional desenhado para enfrentar as problemáticas

da globalização econômica, o meio ambiente e os direitos humanos se dedica principalmente a esse tipo de harmonização.

Por outro lado, a autora detecta um crescimento acelerado de sistemas autônomos e sumamente especializados, centrados em projetos e lógicas utilitaristas, um regime global que não se baseia na integração, harmonização ou convergência dos ordenamentos jurídicos nacionais, citando Teubner para afirmar a existência de uma multiplicidade de regimes legais parciais que se superpõem aos sistemas jurídicos nacionais, de modo que já não se trata mais de diferenciar normas de distintas nações ou direito público e privado, mas de reconhecer processos especializados e segmentos de juridificação, que hoje são em grande medida privados. Nessa perspectiva, o direito global está segmentado em distintos regimes legais transnacionais que não definem o alcance externo de sua jurisdição em função do território, mas dos temas que tratam e que reclamam uma validade global. Como consequência, exercem enorme poder e influência mundial, sem necessidade de prestar contas aos sistemas democráticos formais, sendo inevitável que essas ordens espaço-temporais emergentes afetem a democracia liberal e o direito internacional, e os modos de responsabilidade (pública) que ambos contêm (SASSEN, 2010, p. 334-39).

Acentua Sassen (2010, p. 274-5) que, na atualidade, o direito e o discurso jurídico cumprem um papel de especial importância para a representação e a legitimação das reformas no marco do financiamento internacional para o desenvolvimento, destacando-se a atribuição da garantia de certos direitos e a limitação dos riscos para os investidores. Esse fenômeno demonstra a função mais ampla do Direito como entidade que promove a ideia do racional e do natural, enquanto ideologia legitimadora, fazendo com que o contingente pareça necessário, impedindo que sejam consideradas novas formas de autogoverno democrático.

Há um deslocamento no papel do Direito na concepção neoliberal, de desenvolvimento centrado no mercado, que acaba identificado com a eficiência e assume um papel cada vez mais separado das questões relacionadas com a distribuição e os conflitos sociais. Os efeitos gerais dessas diversas formas de privatização da participação democrática e a responsabilidade pública na era global são problemáticos, entendendo Sassen (2010, p. 276-8) que há uma tendência à diminuição da transparência em matéria de responsabilidade pública, e talvez o fundamental não seja impugnar todas as formas de privatização, mas deixar de apresentar o setor privado como um domínio neutro e garantir que ele preste contas ante o público e que ofereça uma maior transparência.

Sob outro viés, no que tange à instituição da cidadania, que Sassen (2010, p. 516) considera como um contrato incompletamente teorizado entre Estado e cidadão, transformações

formais e específicas atravessam alguns de seus traços característicos, como a perda de direitos sociais, associada à contração do Estado de bem-estar social e o desgaste dos direitos de privacidade, entre outros, debilitando a noção de lealdade exclusiva e aumentando a distância entre o Estado e o cidadão.

A questão do território como parâmetro para a autoridade e os direitos ingressou em uma nova etapa. Interessa anotar a análise de Sassen (2010, p. 519-21) no sentido de que o fenômeno do deslocamento da fronteira geográfica nacional para as capacidades de demarcação fronteiriça e a desarticulação de fronteiras resulta muito mais frequente e formalizado no caso dos principais agentes da economia global corporativa que no caso de outros atores, como os cidadãos ou os imigrantes. O regime internacional de direitos humanos é um sistema de proteções mais débeis que o conjunto de normas ditadas pela OMC para proteger a circulação transfronteiriça de profissionais, por exemplo. Como os Estados nacionais estão envolvidos tanto nos regimes de direitos humanos como nos regimes comerciais, pergunta a autora então quanta divergência é capaz de tolerar um sistema em matéria de regimes básicos.

De acordo com Sassen (2010, p. 478), as ordens espaciais e temporais que são comumente associadas com a economia global são a hiper mobilidade e a compressão espaço-temporal. Grande parte dos estudos se limita a conceituar a globalização econômica em termos de atividade comercial e fluxo transfronteiriços de capitais, com o que privam ao global de sua densidade social e de suas ordens espaciais e temporais específicas. Assim, tende-se a definir a espacialidade da globalização econômica em função da neutralização das distâncias que possibilitam as novas tecnologias da era digital, que se refletem nos conceitos de integração instantânea e simultaneidade em tempo real.

No entanto, essas descrições deixam de lado que tais características são condições produzidas que dependem de grandes concentrações de infraestrutura e instalações concretas e não tão móveis. A autora problematiza o caráter homogêneo que costuma ser atribuído às redes digitais, quando, na realidade, se trata de *ensamblajes* irregulares devido, em parte, a suas imbricações com o não digital. Há que se investigar quais são as práticas materiais, organizacionais e discursivas que atuam quando ocorre o deslocamento do nacional para global que envolve a globalização, que, portanto, não é mero resultado das novas capacidades tecnológicas.

Analisa Sassen (2010, p. 470-1, 479) dois casos que considera paradigmáticos nesse sentido, cuja comparação permite observar como se configuram as formações globais mediante o caráter multiescalar de determinadas instâncias do local e do global. De um lado, os centros financeiros, que possibilitam a existência do espaço global digital para as operações financeiras

e sua nova ordem temporal, estão localizados em territórios administrativos nacionais. Por outro lado, as redes digitais de ativistas. Aqui, as lutas sociais por parte de atores políticos que não gozam de mobilidade global também resultam fundamentais para a infraestrutura de uma política global organizada em redes. Embora se localizem em um território do Estado nacional, não devem ser concebidos como puramente locais. As novas tecnologias facilitam a conformação de uma condição distinta e apenas parcialmente digital, que se costuma designar como a sociedade civil global, o espaço público global ou o domínio público global. As cidades globais refletem de maneira adequada essa imbricação entre imobilidade e hipermobilidade.

A diferença mais significativa reside na racionalidade substantiva das transações de rede em cada caso. As mesmas propriedades técnicas geraram uma maior concentração de poder no caso dos mercados de capitais e uma maior distribuição de poder no caso do ativismo digital. Esses casos também iluminam certos aspectos particulares da capacidade que apresentam as tecnologias digitais para superar as relações existentes entre direitos e território, sobretudo a possibilidade que mesmo autores com poucos recursos possam evitar, em parte, o enclausuramento no nacional, convertendo-se em atores globais. Não obstante, também permitem afastar-se das concepções mais correntes sobre um suposto caráter exógeno do global e da relação de exclusão mútua entre o nacional e o global. Ambos demonstram que há uma instância endógena na constituição dos domínios globais (SASSEN, 2010, p. 471-2).

Sassen (2010, p. 474) sustenta que uma nova ordem temporal e espacial começa a inscrever-se em determinados componentes do nacional. Atualmente, nem o nacional, nem o global representam significados totalmente estabilizados. Ao menos no momento, os âmbitos digitais não podem abarcar por completo a esfera da experiência viva dos usuários, nem o domínio das ordens institucionais e as formações culturais. Tampouco o nacional consegue mais abarcar por completo a vida social como pôde, mesmo imperfeitamente, outrora. Propõe, então, a noção de “zonas fronteiriças analíticas” para captar essa condição mista em uma espécie de ordem espaço-temporal intermediária. Assim, afirma Sassen (2010, p. 476):

Dada la propia complejidad y especificidad de lo global y lo nacional, las superposiciones e interacciones entre ambos elementos bien pueden generar una serie de zonas fronterizas donde se materialicen las operaciones de poder y dominación, de resistencia y desestabilización.

Não se sabe qual triunfará, mas atualmente se observa um processo de combinação entre ambas. A temporalidade burocrática do Estado nacional não está em processo de extinção, tampouco a velocidade do domínio dos agentes com mais recursos (SASSEN, 2010, p. 496-7).

## 2. GOVERNANÇA DA SUSTENTABILIDADE E AS NOVAS TERRITORIALIDADES

Numa era globalizante, o Direito confronta-se com o desafio de servir de anteparo aos poderes transnacionais. Embora a globalização seja preferencialmente tipificada como causa de sistemáticas e difusas violações de Direitos, é preciso analisar o ponto de vista da mobilização global do Direito como instrumento para reivindicação e afirmação deste para além do Estado e suas estruturas burocráticas, superando argumentos puramente nacionalistas ou legalistas (STAFFEN, 2018, p. 4). Na perspectiva de um Direito Global, com atributos típicos do transnacionalismo, como toda norma que regula ações ou eventos que transcendem as fronteiras nacionais, sustenta-se que:

Assim, o Direito Global deve fazer frente a problemas diversos, tais como conflitos de uniformidade e diferenças nacionais, a concorrência de normas globais-nacionais-locais, a atribuição de competências, a regulação do capital e nortes para a governança global, a promoção dos Direitos Humanos, a preservação ambiental e critérios de sustentabilidade planetária, o combate de redes criminosas, enfim, uma nova e eficaz forma de limitação de um poder de extrema fluidez, como é a ordem global atual (STAFFEN, 2018, p. 37-8).

Frente ao descomunal poderio das corporações transnacionais, avulta-se o gigantismo de tais problemas. Já se aludiu à “desgovernança mundial da sustentabilidade” frente à governança global do desenvolvimento” (VEIGA, 2013).<sup>7</sup>

A instituição encarregada de tratar do tema do meio ambiente no âmbito da ONU é o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, ou, em português, PNUMA), criado em 1972. Segundo Veiga (2013, p. 53-4), a organização ocupa esse lugar no sistema da Nações Unidas e esse status, estrutura e modo de financiamento por influência decisiva dos Estados Unidos, que se opôs à proposta de que o meio ambiente ficasse sob a responsabilidade de uma nova agência especializada, como ocorreu com a saúde (responsabilidade da OMS), com o trabalho (OIT), e com educação e cultura (UNESCO). Mesmo com essa frágil arquitetura, foi notável o desempenho do PNUMA para que os fundamentos biogeofísicos do desenvolvimento humano merecessem mais atenção e respeito da comunidade internacional.

---

<sup>7</sup> Principia o autor esclarecendo que a expressão “governança global” começou a se legitimar entre cientistas sociais e tomadores de decisão a partir do final da década de 1980, basicamente para designar atividades geradoras de instituições (regras do jogo) que garantem que um mundo formado por Estados-nação se governe sem que disponha de governo central, atividades para as quais também contribuem, além de governos nacionais e organizações internacionais, muitos autores da sociedade civil. (VEIGA, 2013, p. 13)

Destaca Veiga (2013, p. 56) ainda a influência exercida na adoção de grandes convenções anteriores à Rio-92 e a significativa contribuição do PNUMA no processo que levou à cooperação global para recuperação da camada de ozônio na atmosfera terrestre (Convenção de Viena de 1985, do Protocolo de Montreal de 1987), notadamente o seu desempenho na consecução do Termo Aditivo de Londres de 1990, processo reconhecido como o mais bem-sucedido no âmbito da governança ambiental global.

Em 1988, foi criado, por meio de uma parceria do PNUMA com a Organização Meteorológica Mundial (WMO), o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), com o propósito de fornecer informações científicas aos países acerca da mudança climática, de suas implicações e riscos potenciais, apresentando alternativas para a mitigação do problema e para as adaptações necessárias. As conclusões do IPCC refletem o consenso científico global na matéria (VEIGA, 2013, p. 56).

Destaca-se o aproveitamento da conjuntura diplomática favorável obtida pela adoção do Protocolo de Montreal para que fossem desencadeadas negociações de duas outras convenções, que seriam abertas para assinatura na Rio-92: mudança do clima e sobre a diversidade biológica. No que toca à governança da sustentabilidade, acrescenta-se a importância da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, com seus 17 ODS.

Acentua-se que o processo multilateral de negociações ambientais, a partir da Rio-92, passou a ser cada vez mais influenciado, por um terceiro ator, extraoficial e heterogêneo, as organizações não governamentais (ONGs), aceitas como interlocutoras da sociedade civil, que passaram a ocupar de forma ampla e sistemática um papel muito ativo em praticamente todos os entendimentos multilaterais sobre as instituições que regulam os problemas ambientais, desde o testemunho e a denúncia, até, na maior parte das vezes, por direto envolvimento na construção técnica das novas instituições. Veiga (2013, p. 76-7) vai dizer que “o grau de legitimidade de uma negociação ambiental multilateral depende cada vez mais desse envolvimento construtivo das ONGs”, principalmente quando elas estão em forte sintonia com a comunidade científica e conseguem boas articulações com os mundos empresarial e jurídica.

No plano sociológico, é possível analisar-se a governança da sustentabilidade na perspectiva das “novas territorialidades” a que se refere Sassen (2010, p. 374), resultantes do *ensamblaje* de elementos nacionais e globais, a começar pelas novas “classes globais”, cujo surgimento foi permitido pela articulação dos sistemas globais com a possibilidade de exercer a cidadania através de múltiplos direitos e práticas. Certos contextos, como a economia global corporativa ou o regime internacional dos direitos humanos, desempenham uma função fundamental na proliferação das redes globais, subjacentes a uma variedade de estruturas

econômicas, políticas e subjetivas, e que possuem distintos graus de formalização e institucionalização (SASSEN, 2010. p. 376).

Enquanto capacidades, essas territorialidades são ressituidas dentro uma nova lógica organizadora. No caso do segundo tipo de *ensamblaje*, que se verifica nas redes globais de ativistas locais e, em sentido mais geral, na constituição de uma sociedade civil global, uma rede transnacional compartilha cada vez mais objetivos entre si, desnacionalizando o imaginário e a subjetividade dos atores envolvidos, mas esses atores, as organizações e as causas, são locais. Cuida-se de uma dinâmica local-global: “las acciones localizadas de los activistas son esenciales, por más universales o mundiales que sean los objetivos de las diversas luchas” (SASSEN, 2010, p. 483-4).<sup>8</sup> Desse modo, os indivíduos sem mobilidade podem ser parte de um espaço público global. Surge, assim, um novo tipo de territorialidade em um contexto de imbricações entre condições digitais e não digitais, territorialidade que se aloja parcialmente em espaços subnacionais específicos e, em parte, se constitui como uma variedade de públicos globais especializados até certo ponto. Também aqui as subjetividades que estão surgindo em tais públicos constituem capacidades para novas lógicas organizadoras.

Dialogando com Sassen, pode-se dizer que atualmente se percebe a utilização do termo “glocal” para se referir a ações e causas dessa natureza. Nesse sentido, enaltece-se a “dialética indispensável entre o local e o global” (ARNAUD, 2007, p. 322).

### **3. NOVAS GEOGRAFIAS JURISDICIONAIS E O JULGAMENTO DA ADPF 708 (FUNDO CLIMA) PELO STF**

Como terceiro tipo de territorialidade resultante do *ensamblaje* de elementos nacionais e globais, a autora fala de novas geografias jurisdicionais, por meio da qual marcos legais nacionais estão fortalecendo uma lógica organizadora extranacional, alterando as capacidades que antes correspondiam ao Estado nacional na medida em que incorporam novos tipos de sistemas transnacionais. Determinados componentes do sistema jurídico nacional ficam sujeitos a uma desnacionalização especializada, transformando-se em capacidades de uma lógica organizadora que não é própria do Estado nacional. Menciona, como exemplo, a noção de processo legal transnacional postulada por Koh (2006), a qual ilustra um espaço um tanto difuso onde se combinam as normas internacionais de direitos humanos com a legislação e as instituições nacionais. Sassen (2010, p. 485-6) acentua que essas aplicações um tanto abstratas

---

<sup>8</sup> Algumas globalidades são mais simples, como é o caso dos ativistas do *Forest Watch* que atuam nas florestas tropicais de todo o mundo. Algumas podem assumir formas mais complexas, como os povos originários que demandam representação direta em foros internacionais, contornando a autoridade do Estado nacional (SASSEN, 2010, p. 484).

da ideia de *zona fronteira analítica* são interessantes porque captam o processo mesmo em lugar de limitar-se ao resultado, que nesse caso é bastante esquivo.

Na mesma trilha, adverte Staffen (2018. p. 59-60, 70-2) que o Direito Global não desconstitui o Direito Nacional, não desconsidera o Direito Internacional, não nega o Direito Supranacional (comunitário), mas, pelo contrário, dialoga com cada um deles conforme os fenômenos a serem regulados. No estudo das fontes normativas do Direito Global, salienta o autor a função desempenhada pela magistratura, a partir de precedentes ou pela interpretação da norma. Nesse sentido, tanto os poderes judiciários nacionais quanto as cortes supranacionais ou internacionais, assim como a arbitragem, têm contribuído para a definição de padrões normativos fundantes do Direito Global. A mobilização das Cortes promove uma ressignificação das fontes clássicas do Direito, havendo uma retroalimentação incessante e não territorializada entre as fontes nacionais e as premissas globais. No plano processual, aponta Staffen que a introdução de preceitos como a consensualidade, o sistema multiportas, a preocupação no controle de constitucionalidade e de convencionalidade e a ampla possibilidade de *amicus curiae* evidenciam a noção de processo legal transnacional trabalhada por Koh.

A propósito da relevância da mobilização das Cortes Judiciárias, destaca-se o recente julgamento pelo STF da ADPF 708, em torno do Fundo Clima criado pela Lei n. 12.114/2009, de relevância para o financiamento das ações de mitigação climática no país, especialmente no combate ao desmatamento no bioma amazônico (BRASIL, STF, 2022).

O acórdão ressaltou que a questão ambiental é uma das questões definidoras do nosso tempo, e que no seu âmbito se situa o tema da mudança climática, com imenso impacto sobre as nossas vidas e das futuras gerações. Ficou comprovado que, a partir de 2019 (mesmo ano de paralisação do Fundo Clima), o desmatamento sofreu aumento ainda maior em comparação com o ocorrido na década anterior. O índice anual de desmatamento na Amazônia Legal retornou para os patamares de 2006/2007, ampliando-se de forma relevante inclusive em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação. Reconheceu-se, portanto, que os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos internacionalmente assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos.

Este é, na dicção do voto vencedor, o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro. Nesse julgamento histórico, a Corte Suprema do Brasil firmou a tese de que o Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de

mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, par. 2º, LRF).

Não obstante sua importância como um todo, interessa dar ênfase a dois aspectos desse precedente. O primeiro consiste na referência expressa “aos compromissos transnacionais assumidos pelo Brasil” num “regime jurídico transnacional para o enfrentamento das mudanças climáticas”, assentado sobre a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, e, no âmbito dela, o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris, no bojo do qual o Brasil se comprometeu igualmente a reduzir a emissão de GEEs em 37% até 2025, com relação ao nível de 2005.

Além disso, assentou-se que a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º, não havendo dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese, afinal, como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil durante a audiência pública prévia ao julgamento: “não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente”. Destarte, tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero “tratados de direitos humanos” e desfrutam, por essa razão, de status supranacional.

Assumiu-se expressamente a interdependência dos direitos fundamentais com a proteção do meio ambiente, invocando-se a orientação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH) que, por meio do Parecer Consultivo 23/17 sobre meio ambiente e direitos humanos (OC-23)<sup>9</sup>, ressaltou a relação de interdependência e indivisibilidade entre a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos, de modo que os efeitos adversos da mudança climática atingem o desfrute efetivo dos direitos humanos. Assim, os danos ambientais podem atingir todos os direitos humanos, como o direito à vida, à saúde, à alimentação, à água, à moradia, à propriedade a não ser deslocado forçosamente e a participar da vida cultural, no sentido de que o pleno desfrute desses direitos depende de um meio ambiente apropriado. A OC-23 fixou, também, deveres de proteção por parte dos Estados-membros, entre os quais o de evitar os chamados danos transfronteiriços.

Enfatizou o STF que o comprometimento ao direito de todos a um meio ambiente saudável, produz reflexos sobre um amplo conjunto de outros direitos fundamentais protegidos

---

<sup>9</sup> Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)>. Acesso em 08 jul. 2022. Os Pareceres Consultivos são um parâmetro obrigatório para o controle de convencionalidade e cumprem uma importante função preventiva, como guia a ser utilizado pelos Estados, para o respeito e a garantia dos direitos humanos nas matérias objeto de pronunciamento por parte da CoIDH.

pela Constituição de 1988, como o direito à vida, à saúde, à segurança alimentar e à água potável, à moradia (no sentido de *habitat*), ao trabalho, podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais.

Segundo Sarlet e Fensterseifer (2020), a referência expressa feita pelo Ministro Barroso à Opinião Consultiva n. 23/2017 da CoIDH sobre "Meio Ambiente e Direitos Humanos" exemplifica o que se pode denominar de um Diálogos de Fontes Normativas e mesmo de um Diálogo de Cortes de Justiça. Para esses autores, a jurisprudência do STF reconhece o status supralegal dos tratados internacionais versando sobre o meio ambiente, como destacado em voto-relator da Ministra Rosa Weber na ADI 4066 (caso Amianto), especificamente naquela ocasião em relação à Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989). Por tal razão, também a Convenção sobre a Biodiversidade, a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, e o Acordo de Paris 2015 devem ser tomados como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade por parte de Tribunais nacionais da legislação infraconstitucional e ações e omissões de órgãos públicos e particulares, inclusive *ex officio*, como já decidido pela CoIDH.

A conclusão do STF foi de que não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas, não se tratando, portanto, de livre escolha política dos representantes eleitos. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, havendo dever constitucional, supralegal e legal de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas.

Entende-se que a fundamentação do julgado pode ser inserida nessas novas geografias jurisdicionais a que se refere Sassen, espécie de territorialidade resultante do *ensamblaje* de elementos nacionais e globais, pela qual os marcos legais nacionais fortalecem uma lógica organizadora extranacional, alterando as capacidades que antes correspondiam ao Estado nacional na medida em que incorporam novos tipos de sistemas transnacionais.

Chama-se a atenção, ainda, para um terceiro aspecto. Embora a ADPF, assim como as ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), tenha um rol estrito de legitimados ativos, a designação de audiência pública prévia de modo a possibilitar a participação efetiva de inúmeras entidades representativas de setores da economia, da academia e da sociedade civil organizada de modo a influenciar na formação do convencimento da Corte.

Conquanto os três tipos de territorialidades emergentes descritos por Sassen (2010, p. 487) sejam distintos, cada um com múltiplas instâncias especializadas e parciais, todos compartilham certos traços específicos, não sendo exclusivamente nacionais ou globais, e, ao

“ensamblar-se”, combinam ordens espaço-temporais diferentes, é dizer, distintas velocidades e distintos alcances. Em outras palavras, ocorre a superposição e interação entre múltiplas espacialidades e temporalidades do nacional e do global. Há que se levar em conta, também, uma combinação de condições que vão desde a desigualdade de poder entre os Estados até o surgimento de esferas públicas globais entre aqueles que carecem de poder e que pressionam por mais justiça social em todos os estados nacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora se costume diagnosticar como elementos da globalização a crise de soberania e as pressões exógenas aos Estados-nação, Sassen traz outra perspectiva, consistente na categoria de desnacionalização, que ocorre endogenamente, no seio do próprio Estado, como as privatizações, as desregulações e a crescente mercantilização de funções públicas.

Qualquer que seja o ponto de vista, esse processo de mudança radical iniciado na década de 1980 implica a redefinição do papel do Estado, forçando igualmente a mobilização do Direito, até então estatal (e internacional), para enfrentar os desafios da transnacionalidade e dos novos atores globais, resultando no retorno da discussão acerca das fontes do Direito, do pluralismo jurídico, do institucionalismo e de governança global para além dos governos nacionais e organismos criados pelo sistema interestatal.

A questão ambiental talvez seja a que mais se conecte ao conceito de globalidade, desconhecendo fronteiras políticas, reclamando, na linguagem de Sassen, um regime legal transnacional cujo alcance externo não pode mais ser definido em função do território, mas de validade global. As últimas décadas propiciaram um aumento da desigualdade econômica e social no mundo, mesmo à custa, atualmente constatada, da tragédia do bem comum maior que é a biosfera como um todo. Na atual quadra histórica, a humanidade já tomou consciência das ameaças globais e da urgência da temática ecológica. No que diz respeito a essa temática, destacam-se três importantes concertos internacionais, a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e as Metas de Aichi, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e o Acordo de Paris, e, ainda, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, com seus 17 ODS. Esses compromissos globais enfrentam, no entanto, hercúleos desafios de cooperação, governança, bem como de financiamento para a sua implementação.

No plano sociológico, é possível analisar-se a governança global da sustentabilidade na perspectiva das novas territorialidades a que se refere Sassen, resultantes do *ensamblaje* de elementos nacionais e globais, a começar pelas novas classes globais, como as redes globais de

ativistas locais, que representam uma cidadania em parte desnacionalizada, resultante dos efeitos da globalização de outras dinâmicas de desnacionalização.

Além dessa, Sassen escreve sobre novas geografias jurisdicionais, outro tipo de territorialidade, por meio da qual marcos legais nacionais estão fortalecendo uma lógica organizadora extranacional, alterando as capacidades que antes correspondiam ao Estado nacional na medida em que incorporam novos tipos de sistemas transnacionais. Aqui, determinados componentes do sistema jurídico nacional ficam sujeitos a uma desnacionalização especializada. Tanto os poderes judiciários nacionais quanto as cortes supranacionais ou internacionais têm contribuído para a definição de padrões normativos fundantes do Direito Global, asseverando-se que a mobilização das Cortes promove uma ressignificação das fontes clássicas do Direito, havendo uma retroalimentação incessante e não territorializada entre as fontes nacionais e as premissas globais.

A propósito desse tipo de territorialidade emergente e da relevância da mobilização das Cortes Judiciárias, destaca-se o recente julgamento da ADPF 708 pelo STF, endereçada contra a paralisação do Fundo Clima, em que se assentou o dever do Estado, de natureza jurídica vinculante e não discricionária, de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima. Trata-se de precedente histórico de relevância para o financiamento das ações de mitigação climática no Brasil, em que sobressai a referência ao regime jurídico transnacional para o enfrentamento das mudanças climáticas, assentado sobre a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, e o Acordo de Paris. O julgamento pôs em destaque que a crise climática coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro, invocando a Opinião Consultiva n. 23/2017 da CoIDH sobre a evidente interdependência entre a proteção do meio ambiente e os demais direitos humanos fundamentais, reconhecendo, desse modo, o status supralegal dos tratados internacionais que versam sobre o meio ambiente, que devem servir como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade das leis e das ações e omissões de órgãos públicos e particulares.

Muito embora os tipos de territorialidades emergentes descritos por Sassen sejam distintos, cada um com múltiplas instâncias especializadas e parciais, compartilham certos traços específicos, não sendo exclusivamente nacionais ou globais, e, ao “ensamblar-se”, combinam distintas velocidades e distintos alcances. Ocorre a superposição e interação entre múltiplas espacialidades e temporalidades do nacional e do global, espécie de ordem espaço-temporal intermediária que é descrita por Sassen com a noção de zonas fronteiriças analíticas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARNAUD, André-Jean. **Governar sem fronteiras: entre globalização e pós-globalização. Crítica da razão jurídica** (vol. 2). Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. ADPF 708. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 04 jul. 2022. Sessão virtual. Publicado no DJE em 11 jul. 2022.

CERVANTES, Aleida Hernández. **La producción jurídica de la globalización: notas de una pluralidad jurídica internacional**. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CoIDH. **Parecer Consultivo 23/17 sobre meio ambiente e direitos humanos (OC-23)**. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)>. Acesso em: 8 jul. 2022.

ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira. A Crise Conceitual e a (re)construção interrompida da soberania: o fim do Estado-nação? *In*: MORAIS, José Luis Bolzan (org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 29-71.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Flores, 2000.

KOH, Harold Hongju, **Why Transnational Law Matters**. Faculty Scholarship Series, 2006, paper 1793.

MAPBIOMAS. RAD 2021. Relatório Anual de Desmatamento no Brasil. Alerta. Disponível em: <<http://alerta.mapbiomas.org>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

ONU. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 6 jul. 2022.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Sixth Assessment Report. Working group 1. Climate Change 2021. The physical science basis**. 06 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Litigância climática, proteção do ambiente e a ADPF 708. *In*: **CONJUR**, 25 set. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-25/direitos-fundamentais-litigancia-climatica-protecao-ambiente-adpf-708df>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

SASSEN, Saskia. **Territorio, autoridad e derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales**. Buenos Aires/Madrid: Katz editores, 2010.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do Direito Global**. 2. ed. ampl. atual. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2018.

VEIGA, José Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.