

I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA - ITÁLIA

**MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM TEMPOS DE CRISE
AMBIENTAL II**

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

M943

Mudanças Climáticas Em Tempos De Crise Ambiental II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria Claudia da Silva Antunes De Souza, Valmir César Pozzetti. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-090-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inteligência Artificial e Sustentabilidade na Era Transnacional

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Mudanças Climáticas. 3. Crise Ambiental. I International Experience Perugia – Itália. (1: 2025 : Perugia, Itália).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA - ITÁLIA

MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM TEMPOS DE CRISE AMBIENTAL II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A I International Experience – Perugia – Itália, realizada na histórica Universidade de Perugia, em parceria com o CONPEDI e o Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UNIVALI, entre os dias 28 e 30 de maio de 2025, representou um marco significativo no fortalecimento do diálogo científico internacional em torno dos desafios socioambientais contemporâneos.

O presente conjunto de trabalhos, apresentados no Grupo de Trabalho “Mudanças Climáticas em Tempos de Crise Ambiental II” durante o CONPEDI – Perugia 2025, reflete o esforço coletivo e interdisciplinar de pesquisadores(as) vinculados a distintas instituições brasileiras na construção de respostas jurídicas frente à crise climática global. Reunindo diferentes abordagens teóricas e metodológicas, os textos apresentados contribuem para o fortalecimento da governança ambiental, da justiça climática, da democracia participativa e da promoção dos direitos fundamentais em contextos de emergência ecológica.

As temáticas abordadas abrangem desde a regularização fundiária urbana em Áreas de Preservação Permanente (APPs), passando pelas transformações nas relações de trabalho diante dos eventos climáticos extremos, até a análise da gestão das águas como direito fundamental, sob uma perspectiva comparada entre Brasil e Itália. O protagonismo da educação para a sustentabilidade, da ecocidadania digital e da inovação tecnológica, por meio de contratos inteligentes baseados em blockchain, também se destaca, evidenciando a transversalidade e a complexidade dos temas enfrentados.

Destacam-se, ainda, estudos que abordam a regulação ambiental e a responsabilidade do Estado na fiscalização de tecnologias de mitigação climática, com especial atenção à captura e ao armazenamento de carbono; a violação de normas socioambientais na região da Amazônia Legal, evidenciada pelo caso da rodovia BR-319 e seus impactos sobre os direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais; destacando a necessidade de se compatibilizar a economia circular com o futuro verde na Amazônia e, ainda, a criação e a importância do Fundo Amazônia e a contribuição dos países partícipes do Fundo, que possui natureza jurídica de Tratado internacional e funciona como seguro ambiental no âmbito das mudanças climáticas; a implementação de práticas sustentáveis no ambiente corporativo,

como forma de compatibilizar desenvolvimento econômico e proteção ambiental; bem como o papel das comunidades quilombolas como modelos inspiradores de autonomia e resiliência socioambiental frente aos desafios impostos pela emergência climática.

Os trabalhos foram elaborados por pesquisadores comprometidos com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, reafirmando a centralidade da cooperação interinstitucional e internacional – especialmente entre Brasil e Itália – para o avanço da justiça climática e a construção de alternativas jurídicas frente à emergência climática.

Convidamos os leitores e as leitoras a explorarem as reflexões aqui reunidas com espírito crítico e colaborativo, reconhecendo nestes trabalhos não apenas diagnósticos sobre os impactos das mudanças climáticas, mas também propostas concretas de transformação jurídica, institucional e social. Que este conjunto de pesquisas inspire novos diálogos, cooperações e ações efetivas em prol da justiça climática e da construção de um futuro sustentável para as presentes e futuras gerações.

Assinam esta apresentação:

Maria Claudia da Silva Antunes de Souza

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI - Brasil

Valmir César Pozzetti

Universidade do Estado do Amazonas – UEA – Brasil

Universidade Federal do Amazonas – UFAM - Brasil

Maria Chiara Locchi

Universidade de Perugia – UNIPG – Itália

A DINÂMICA DO FEDERALISMO CLIMÁTICO NO BRASIL: DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA COLABORATIVA EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA.

THE DYNAMICS OF CLIMATE FEDERALISM IN BRAZIL: CHALLENGES FOR COLLABORATIVE GOVERNANCE IN TIMES OF CLIMATE EMERGENCY.

Maria Fernanda Leal Maymone ¹
Fernando Cardozo Fernandes Rei
Gabriela Soldano Garcez

Resumo

O enfrentamento à emergência climática requer o estabelecimento de uma governança multinível, transversal e colaborativa como mecanismo essencial para assegurar e integrar as políticas climáticas às prioritárias do governo, na garantia de uma maior efetividade no cumprimento dos compromissos climáticos globais. O Brasil possui um modelo federalista que contempla os municípios como entes federalistas, possibilitando diversos arranjos territoriais administrativos como forma de descentralização do poder. No entanto, a necessidade de aprimoramento desse modelo para a implementação de ações climáticas integradas se faz mais urgente e necessária. Como os desafios do federalismo climático no Brasil impactam a governança colaborativa diante da emergência climática? O objetivo desta pesquisa é investigar os desafios e potencialidades da governança colaborativa no federalismo climático brasileiro, avaliando como a cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal pode ser aprimorada para fortalecer a ação climática em um cenário de emergência ambiental. Na primeira parte, contextualiza-se o federalismo desde sua concepção e sua instituição no Brasil, seus dilemas atuais e avanços. Na segunda parte analisa-se o federalismo climático brasileiro e o dilema da governança colaborativa, seus entraves e mecanismos. Para responder à pergunta norteadora da presente pesquisa, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois partiu-se da análise geral acerca de federalismo adentrando, após, no estudo acerca do federalismo climático e sua aplicação no Brasil. A fundamenta-se em revisão bibliográfica de fontes acadêmicas e oficiais, utilizando dados e categorias teóricas previamente documentadas.

enabling various administrative territorial arrangements as a way of decentralizing power. However, the need to improve this model to implement integrated climate actions is becoming more urgent and necessary. How do the challenges of climate federalism in Brazil impact collaborative governance in the face of the climate emergency? The objective of this research is to investigate the challenges and potential of collaborative governance in Brazilian climate federalism, assessing how cooperation between the federal, state and municipal levels can be improved to strengthen climate action in an environmental emergency scenario. The first part contextualizes federalism since its conception and institution in Brazil, its current dilemmas and advances. The second part analyzes Brazilian climate federalism and the dilemma of collaborative governance, its obstacles and mechanisms. To answer the question of this research, the deductive approach method was used, since it started with a general analysis of federalism and then went on to study climate federalism and its application in Brazil. The research is based on a bibliographic review of academic and official sources, using previously documented data and theoretical categories.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Climate federalism, Collaborative governance, Federative autonomy, Intergovernmental coordination and cooperation, Climate policies

1.Introdução

O modelo federalista foi adotado no Brasil desde os primórdios da República¹, sendo requalificado² quase 100 anos depois através da Constituição Federal de 1988, no período da redemocratização, onde o país estruturou-se como uma federação composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, CF/1988)³. Uma das características do Estado federal, é a coexistência entre um poder central, baseado na Constituição Federal, e poderes locais, organizados segundo as Constituições Estaduais. No caso brasileiro, o federalismo possui uma particularidade relevante: a autonomia municipal, que garante uma descentralização significativa e aproxima a gestão pública da população.

No contexto climático, a governança multinível é um elemento importante para a articulação e implementação de políticas e ações que impactam territorialmente, os governos subnacionais têm um papel importante na determinação da infraestrutura econômica e das relações sociais. A distribuição de autoridade em estados federais tem um impacto significativo nas políticas climáticas nacionais que podem ser implementadas, enquanto a transmissão de incentivos influencia a eficácia da colaboração entre todos os níveis de governo (Fenna *et al.*, 2023).

A responsabilidade de atuar na agenda climática brasileira cabe a todos os entes que devem atuar de forma conjunta para cumprir as metas do Acordo de Paris (Barbi; Rei, 2023), conforme o princípio da predominância do interesse no federalismo cooperativo, de forma que a União trata de questões de alcance nacional, os Estados de assuntos regionais e os Municípios de temas de interesse local.

No entanto, essa estrutura abarca muitos dilemas, incluindo a necessidade de uma coordenação efetiva entre os diferentes níveis de governo e a desigualdade na capacidade de atuação entre os municípios (Abrúcio, 2022). Esses fatores, somados aos desafios impostos pela emergência climática, demandam uma abordagem abrangente e integrada para a formulação de estratégias de mitigação e adaptação, alinhadas a outras políticas prioritárias, como saneamento básico, gestão de resíduos, energia etc.

¹ O artigo 1º, do Decreto n. 1, baixado ainda no dia 15 de novembro de 1889, dispunha que o país passaria a se organizar na forma de uma República Federativa (Bonavides, 1991)

² De acordo com Abrúcio (2005), o federalismo brasileiro é um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes.

³ Constituição Federal, art. 18, CF/1988

Nesse sentido, o compartilhamento de recursos e competências favorece arranjos territoriais para fortalecer a governança climática multinível e colaborativa. Embora o modelo federalista brasileiro permita a integração de ações entre as três esferas de governo, suas especificidades demandam uma articulação e coordenação eficaz para garantir a implementação consistente e eficiente das políticas climáticas.

Como os desafios do federalismo climático no Brasil impactam a governança colaborativa diante da emergência climática? Esta questão não apenas delimita o escopo desta pesquisa, mas também destaca a necessidade premente do aprimoramento dos instrumentos de cooperação intergovernamental.

O objetivo da presente pesquisa é, além de explorar o modelo federalista brasileiro com suas particularidades e desafios, analisar suas implicações para o aprimoramento da governança colaborativa diante da emergência climática.

Para responder à pergunta norteadora da presente pesquisa, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois partiu-se da análise geral acerca de federalismo adentrando, após, no estudo acerca do federalismo climático e sua aplicação no Brasil. A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica de fontes acadêmicas e oficiais, utilizando dados e categorias teóricas previamente documentadas.

2. Uma breve história do Federalismo e sua concepção.

O federalismo surgiu nos Estados Unidos em 1787, como um pacto constitucional para conciliar a necessidade de unidade nacional com a autonomia dos estados confederados. A experiência das treze colônias, que lutaram pela independência contra a Grã-Bretanha e inicialmente formaram uma confederação, revelou desafios na manutenção da coesão política e econômica. A adoção do federalismo, consolidada na Constituição de 1787, buscou equilibrar a centralização do poder e a descentralização administrativa, estabelecendo um governo nacional forte sem comprometer as decisões locais (De Souza, 2004, Soares; Machado, 2018).

Inspirado pelos ideais iluministas e como reação ao absolutismo, o federalismo norte-americano promoveu a descentralização do poder por meio de uma Constituição escrita que formalizava a divisão de competências entre o governo central e os governos subnacionais. Esse arranjo impedia a concentração excessiva de poder e garantia um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), prevenindo abusos institucionais (Schnabel, 2015).

As principais características do modelo federalista dos EUA incluem a autonomia dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em nível federal e estadual; a divisão clara de competências e receitas entre os diferentes níveis de governo; e a existência de um sistema legislativo bicameral e de uma Suprema Corte para mediar disputas entre as unidades federativas. Esse modelo serviu de referência para outros países que buscavam conciliar descentralização política com unidade territorial, tornando-se uma das formas mais difundidas de organização estatal no mundo contemporâneo (Soares; Machado, 2018).

Ao contrário do Estado Federado, o Estado Unitário é definido pela concentração do poder em um único ente, que detém exclusivamente a competência para criar normas. A presença de outras entidades dentro desse sistema não altera sua essência, pois essas instituições não possuem autonomia própria, atuando apenas por delegação do governo central (Tavares, 2002).

No entanto, a autonomia dos entes federativos é uma questão complexa, pois exige um equilíbrio delicado entre descentralização política, cooperação intergovernamental e limites constitucionais que definem as competências de cada nível de governo.

Na análise de Soares e Machado (2018), há uma distinção entre federalismo como um conceito legal e sua aplicação efetiva na prática. Embora vários países sejam formalmente considerados federações por possuírem constituições ou legislações que estabelecem essa forma de organização estatal, isso não garante, necessariamente, a autonomia real dos diferentes níveis de governo. Os autores questionam a eficácia de uma definição puramente jurídica de federalismo, sublinhando que a prática federalista vai além das formalidades constitucionais e defendem que a autonomia territorial efetiva depende de diversos fatores, incluindo a estrutura dos sistemas partidários, e não apenas da existência de uma constituição que estabeleça o federalismo.

Em relação à autonomia política, é fundamental que exista a capacidade de autogoverno, com respaldo legal e constitucional, permitindo a escolha de seus próprios governantes e representantes locais sem a interferência de instâncias superiores. O parlamento local deve possuir os poderes e funções adequados para supervisionar as atividades do governo, assim como um respaldo legal que lhe permita acessar informações e desempenhar suas funções sem restrições ou censura (Anderson, 2009).

O quadro abaixo destaca os principais atributos do Federalismo.

Quadro 1: Principais atributos do Federalismo

Atributos do Federalismo	Descrição
Distribuição de Poderes	O federalismo descentraliza o poder, permitindo que estados e municípios tenham autonomia para tomar decisões, resultando em políticas públicas mais adequadas.
Diversidade e Pluralismo	Permite a expressão da diversidade cultural, econômica e social, com políticas adaptadas às especificidades regionais.
Inovação e Experimentação	Promove a experimentação de políticas em nível local, com possibilidade de replicar boas práticas e limitar impactos de erros.
Participação e Proximidade	Aproxima o governo dos cidadãos, tornando-o mais acessível e responsivo às demandas populares, aumentando a transparência e a participação cidadã.
Controle e Limitação do Poder	Cria um sistema de freios e contrapesos, impedindo a concentração excessiva de poder e reduzindo o risco de autoritarismo, promovendo a democracia.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em De Souza, 2006

Verifica-se que esses atributos não necessariamente estão contemplados por todos os estados federalistas no mundo, já que, segundo o site *Forum of Federations*⁴, cerca de 25 países adotam o federalismo, representando aproximadamente 40% da população global. Entre eles estão algumas das maiores e mais complexas nações, como Índia, Estados Unidos, Rússia, Emirados Árabes, Brasil, Alemanha e México.

⁴ *Forum of Federations: the global network on federalismo and devolved Governance* é uma organização internacional que foi estabelecido pelo Governo do Canadá, cujo objetivo é desenvolver e compartilhar conhecimentos comparativos sobre a prática de governança federal e descentralizada por meio de uma rede global (Forum of Federations, 2024)

Embora o sistema de governo federal seja complexo, os países que adotaram esse modelo apresentam uma grande diversidade em sua composição social, econômica e institucional. São nações de diferentes tamanhos, desde os mais ricos até os mais pobres, e com populações que podem ser homogêneas ou extremamente diversificadas, como é o caso do Brasil (*Forum of Federations*, 2024)

Enquanto algumas federações possuem democracias bem estabelecidas, outras ainda estão passando por processos de democratização recentes e complexos. As estruturas federais, ou os arranjos institucionais internos, também diferem consideravelmente. Algumas federações têm apenas duas unidades territoriais, enquanto outras possuem até 80. Em certos casos, o poder é altamente centralizado no governo federal, enquanto em outros há uma significativa descentralização, conferindo grande autonomia às unidades constitutivas (Anderson, 2009).

As federações apresentam uma ampla diversidade em suas estruturas institucionais, variando na separação de poderes, sistemas de governo, formas de representação e número de partidos. Essa heterogeneidade se reflete na estabilidade e na harmonia internas das federações, com algumas sendo mais estáveis e outras enfrentando divisões. Esses fatores demonstram que não há um modelo único de federalismo adequado a todas as circunstâncias, e essa pluralidade é uma de suas maiores fortalezas, conclui o autor (Anderson, 2009).

O modelo federalista desempenha um papel relevante no conjunto global de mecanismos para a governança climática, como será explorado no próximo tópico, demonstrando-se eficaz em muitas democracias tradicionais e prósperas. No entanto, o federalismo não oferece garantias de maior democracia ou melhor governança em comparação aos governos unitários.

Conforme Anderson (2009) entendeu, como forma de governança, o federalismo é amplamente testado e possui virtudes e falhas semelhantes a outros sistemas democráticos, mas tende ser adequado para muitos países, particularmente aqueles com grandes populações, vastos territórios ou grande diversidade populacional, como é o caso do Brasil.

O Brasil ainda apresenta um modelo ainda mais complexo que inclui os municípios como entes federados, o que implica em vários desdobramentos tanto para a distribuição de competências, como para o compartilhamento de recursos.

3. O federalismo climático brasileiro e o dilema para a governança colaborativa.

A Constituição de 1988 trouxe uma inovação significativa ao federalismo brasileiro ao conferir autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, consolidando-os como entes federativos com status equivalente ao da União e dos Estados (Clementino *et al.*, 2021). Esse reconhecimento fortaleceu a descentralização iniciada historicamente no Brasil, cuja origem remonta ao período colonial, quando a administração do vasto território português era delegada a particulares por meio das capitanias hereditárias (Soares, 2018). Esse modelo descentralizado, ainda que sob forte influência da Coroa, estabeleceu uma tradição de autonomia regional que influenciaria a adoção do federalismo no país.

Ao longo do século XX, o papel dos municípios oscilou conforme os contextos políticos e institucionais. A Constituição de 1946 marcou um avanço ao garantir eleições diretas para prefeitos e estabelecer novas fontes de recursos federais para os governos locais (Grin; Abrúcio, 2019). Entretanto, esse cenário foi revertido durante o regime militar (1964-1985), período em que a centralização administrativa e tributária aumentou a dependência dos municípios em relação à União.

Foi somente com a redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988 que os municípios adquiriram uma posição autônoma no pacto federativo, permitindo que estabelecessem sua própria legislação por meio das Leis Orgânicas Municipais e arrecadassem tributos próprios, além de receberem repasses obrigatórios dos tributos arrecadados pela União e pelos Estados (Clementino *et al.*, 2021).

A autonomia municipal conferida pela Constituição também teve implicações diretas na governança e na gestão territorial, fomentando uma maior participação da sociedade na formulação de políticas públicas locais (Grin; Abrúcio, 2019).

Contudo, essa autonomia não eliminou os desafios estruturais e institucionais. O federalismo brasileiro continua marcado por assimetrias entre os municípios, especialmente devido à desigualdade na distribuição de recursos e na capacidade técnica para implementar políticas públicas eficazes (Camargo, 2020), visto que os municípios de maior porte tendem a receber mais investimentos e possuem uma estrutura administrativa mais robusta, enquanto os menores enfrentam obstáculos no acesso a financiamentos e na elaboração de projetos eficazes para obtenção de recursos (Saleme, 2022).

Esses desafios são significativos porque a ausência de regras claras de ordenamento territorial e a má definição de competências resultam em uma governança

fragmentada e excessivamente burocratizada, especialmente no que se refere aos convênios e repasses financeiros.

Esses repasses que, muitas vezes, seguem critérios discricionários e transferências voluntárias, são fortemente influenciados por interesses políticos e eleitorais. Por esta razão, em vez de promover um desenvolvimento equilibrado e a redução das desigualdades, acabam sendo distribuídos de maneira a favorecer interesses específicos, para a perpetuação de um cenário de desigualdade e ineficiência (Monteiro Neto, 2017).

A falta de uma política territorial eficiente reforça as desigualdades espaciais e sociais no Brasil, dificultando a realização dos objetivos da Constituição de 1988, que busca reduzir essas disparidades. Sem uma revisão estrutural das normas e da distribuição de competências, o Brasil continuará enfrentando obstáculos para promover um desenvolvimento equitativo e sustentável em todo o país (Camargo, 2020).

Para superar esses desafios, são necessárias reformas jurídicas, especialmente na distribuição de recursos, além de uma mudança cultural na gestão pública. A superação dessas barreiras exige um compromisso político efetivo para fortalecer estados e municípios como agentes decisivos na governança nacional (Santiago, 2013).

Em suma, o modelo federativo instituído pela Constituição de 1988, apesar de representar uma conquista para a gestão democrática brasileira, ainda precisa ser aperfeiçoado para assegurar a cooperação entre os diferentes níveis de governo, maior equidade na distribuição de recursos e melhor governança territorial. O modelo exige ajustes institucionais para garantir que a autonomia municipal seja acompanhada de capacidade técnica e financeira adequada para o exercício efetivo das funções atribuídas aos municípios no pacto federativo brasileiro. Em outras palavras, as administrações públicas no Brasil ainda precisam se preparar para lidar com o volume crescente de problemas complexos, muitos dos quais gerados como consequência das mudanças climáticas.

A emergência climática exige uma abordagem integrada para estratégias de mitigação e adaptação. A união de recursos fortalece a governança climática multinível. O modelo federalista brasileiro permite isso, mas requer aprimoramento em sua estrutura para que seja eficaz.

O federalismo climático tem sido muito divulgado nos últimos anos, porém ainda há poucas pesquisas publicadas no Brasil. O conceito ainda está em construção, mas pode-se dizer que é uma “estratégia que busca unir os esforços de Estados, Municípios e União para combater as mudanças do clima”, promovendo “ações coordenadas para atender às

necessidades locais e aos compromissos internacionais”. O federalismo climático se concentra em dois eixos principais: Mitigação e Adaptação, de acordo com a Resolução n. 03, de 3 de julho de 2024, que estabelece o Compromisso para o Federalismo Climático (Brasil, 2024).

O recente desastre climático no Rio Grande do Sul⁵ demonstrou a urgência da aplicação desse conceito de modo a preparar as entidades infranacionais para lidar com eventos extremos. Além dos impactos ambientais e sociais, a tragédia impôs desafios à reorganização dos sistemas de justiça, às finanças públicas e à formulação e implementação de novas políticas públicas.

Esse cenário reforça uma reconfiguração estrutural mais abrangente, que possa aprimorar a capacidade de resposta e resiliência frente às crescentes ameaças climáticas. No contexto do federalismo brasileiro, embora a estrutura de governo possibilita a articulação de ações entre os entes federativos. As particularidades desse modelo enfrentam desafios e demandam mecanismos eficazes de coordenação e cooperação para assegurar a implementação coerente e efetiva das políticas climáticas.

A necessidade de coordenação ganha ainda mais relevância diante do marco constitucional, atribuindo responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos.

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo específico ao meio ambiente, estabelecendo a obrigação do Estado e da sociedade de preservá-lo. Dessa forma, a questão ambiental tornou-se um dos elementos mais marcantes da Constituição, processo que ficou conhecido como a “constitucionalização” da proteção ambiental (Canotilho, 2011, p. 90).

No entanto, ao estabelecer um modelo de competência compartilhada para a legislação ambiental entre a União, os Estados e o Distrito Federal, e os Municípios⁶, estes acabaram ficando com um papel mais restrito, pois só podem legislar sobre questões de interesse local ou complementar normas federais e estaduais. A União continua responsável por estabelecer normas gerais⁷, enquanto os estados podem suplementá-las ou exercer competência plena na ausência de regulamentação federal. Já os Municípios limitam-se a suplementar a legislação existente, desde que atendam ao interesse local.

⁵ Considerado o maior desastre climático do país, a catástrofe no Rio Grande do Sul ocorrida nos dias finais de abril de 2024, as chuvas, enchentes e enxurradas que atingiram 478 dos 497 municípios gaúchos, afetaram 2,4 milhões de pessoas — mais de um quinto da população local — e deixaram mais de 4 mil desalojados, 173 mortos e 38 desaparecidos (Brasil, Agência Senado, 2024)

⁶ Constituição Federal, art. 23, inciso VI, CF/1988.

⁷ Constituição Federal, art. 24, §§ 1º a 4º, CF/1988

Isso trouxe um dilema central do federalismo ambiental brasileiro: a tensão entre a centralização da gestão ambiental pela União e a autonomia dos entes federativos, especialmente estados e municípios.

Ingo Sarlet (2015) argumenta que, embora a Constituição favoreça a descentralização ao permitir que estados e municípios editem normas específicas para proteção ambiental, a interpretação predominante da jurisprudência reforça a prevalência da União, muitas vezes em detrimento das competências dos demais entes federativos. Essa concentração de poder contradiz o modelo de federalismo cooperativo previsto na Constituição, e dificulta sua plena implementação.

Um modelo ideal de governança ambiental federativa deveria se basear em relações horizontais e recíprocas, promovendo a coordenação e cooperação entre os entes federativos e fortalecendo a cogestão participativa entre poder público e sociedade. Contudo, na prática, a prevalência da União na tomada de decisões ambientais limita esse ideal, na maioria das vezes, exigindo ajustes institucionais para garantir uma gestão ambiental mais equilibrada e eficaz.

Um mecanismo utilizado para reduzir os impactos da descentralização é a governança climática coordenada, que é um elemento essencial em um sistema voltado para resultados, sendo uma das quatro capacidades administrativas que um governo deve desenvolver para lidar com desafios complexos (Koop; Lodge, 2014). Esse tipo de governança ajuda a fortalecer a coerência das políticas tanto dentro de um mesmo nível de governo quanto entre diferentes esferas governamentais e garante maior eficácia e resiliência na ação climática multinível, assegurando a qualidade da prestação de serviços públicos mesmo em contextos de restrição orçamentária (Beuselink, 2008).

Nesse sentido, a governança climática coordenada surge como um mecanismo essencial, ampliando a cooperação entre os entes governamentais e fortalecendo a implementação de políticas integradas para enfrentar os desafios climáticos.

O conceito de governança climática coordenada, apresentado por Gordon (2015, p. 123) destaca a importância da cooperação entre atores jurisdicionais para alcançar objetivos climáticos comuns.

As such, I define coordinated climate governance as the coming together of jurisdictional actors around common objective(s) with respect to emissions mitigation, renewable energy production/consumption, or energy efficiency, as well as interlocking policies through which joint objectives are pursued (e.g., a national strategy, plan or legislative framework)⁸

⁸ Tradução livre: Como tal, defino a governança climática coordenada como a união de intervenientes jurisdicionais em torno de objetivos comuns no que diz respeito à mitigação de emissões, à

Gordon ainda destaca a relação entre os três modos de coordenação – competição, coerção e colaboração – no âmbito do federalismo e das relações intergovernamentais. O autor usa a analogia da mão invisível, (mão firme e aperto de mão) para ilustrar as dinâmicas que moldam a coordenação em sistemas federativos. Ao aplicá-los à governança climática, o autor reforça a complexidade e a interdependência dos processos de decisão, oferecendo um arcabouço teórico valioso para avaliar a interação entre diferentes atores e níveis de governo. (Gordon, 2010)

O autor (Gordon, 2010) ainda destaca o papel da coerção como mecanismo de coordenação na governança climática, enfatizando sua eficácia na promoção da uniformidade e redução de assimetrias entre jurisdições. No entanto, o argumento também reconhece as tensões inerentes a essa abordagem, especialmente a resistência dos governos subnacionais diante da imposição de padrões nacionais.

Esse dilema é particularmente relevante no contexto do federalismo brasileiro, onde a autonomia municipal e estadual pode dificultar a implementação de políticas climáticas nacionais. O risco de fragmentação ou de enfraquecimento da ação centralizada sugere a necessidade de combinar coerção com incentivos financeiros e negociação, criando um equilíbrio entre autoridade e colaboração para garantir a efetividade da governança climática.

Além disso, é importante destacar como esses modos podem coexistir em sistemas federativos, dependendo do contexto e das prioridades climáticas. Por exemplo, enquanto a "mão firme" pode ser necessária para garantir padrões mínimos em ações climáticas, o "aperto de mão" é crucial para promover inovação e soluções conjuntas. Essa abordagem contribui significativamente para compreender e estruturar a governança climática coordenada.

Outro elemento importante para a governança climática é a cooperação. Nesse sentido Granziera (2019, p.53) esclarece:

Cooperar é agir conjuntamente. É somar esforços. A cooperação surge como uma palavra-chave quando há um inimigo a combater, seja a pobreza, seja a poluição, a seca, ou ainda, a reconstrução de um Estado ou região em período de pós-guerra. Na luta contra a poluição e a degradação do meio ambiente, e considerando que, por sua natureza, os recursos não se submetem necessariamente a fronteiras políticas, cabe aos Estados que os compartilham atuar de forma coordenada, mesmo no que se refere às ações internas, para

produção/consumo de energia renovável ou à eficiência energética, bem como políticas interligadas através das quais são perseguidos objetivos conjuntos (por exemplo, uma estratégia nacional, um plano ou um quadro legislativo).

evitar a ocorrência de danos, assim como para racionalizar as medidas de proteção que se fizerem necessárias.

A cooperação desempenha um papel importante em sistemas federativos, especialmente quando se trata de governança climática, pois permite a construção de pontes entre os diferentes níveis de governo, promovendo ações integradas que são essenciais para enfrentar um desafio tão multifacetado quanto as mudanças climáticas. Aliás, o próprio Acordo de Paris destaca a imperiosidade dessa cooperação ao reconhecer que os governos locais e subnacionais são atores essenciais para implementação de ações transformadoras no ambiente urbano.

Por meio da cooperação, é possível otimizar recursos, compartilhar informações e alinhar metas, evitando duplicações de esforços e conflitos de competência.

A colaboração propicia um ambiente mais inclusivo, admitindo que diferentes atores, participem ativamente na formulação e implementação de políticas. Em um contexto de federalismo climático, a cooperação não só fortalece a capacidade coletiva de resposta, mas também promove a inovação e a resiliência, fundamentais para lidar com os impactos climáticos de forma eficaz.

Embora a cooperação esteja estabelecida como competência comum no artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, o dispositivo determina que as regras para sua implementação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios sejam definidas por meio de lei complementar.

Nesse sentido, a Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011 (Brasil, 2011), nasceu com o objetivo de estabelecer as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Além disso, a norma alterou a regra de competência para o licenciamento ambiental fixada na Lei 6.938/81, além de institucionalizar os instrumentos de cooperação que estavam previstos em leis específicas, inovando com as Comissões Tripartites Nacional, Estaduais e do Distrito Federal.

Outro avanço significativo foi a definição mais clara das atribuições entre as três esferas de governo, visando evitar sobreposições, prevenir conflitos de competência e

assegurar uma gestão administrativa mais eficiente⁹. Esse dispositivo também aprimorou a regulamentação do licenciamento ambiental, estabelecendo que a responsabilidade pela sua condução cabe exclusivamente a um único ente federativo.

Essa norma também organiza a fiscalização e a aplicação de sanções administrativas, consagrando o princípio da cooperação entre entes federativos. Mas, ainda carece de um mecanismo para tornar a articulação institucional mais eficaz (Granziera, 2019).

Sinteticamente, a Lei Complementar n. 140/2011 representa um avanço importante na implementação do federalismo cooperativo no Brasil, especialmente no que tange à proteção ambiental. Criada com o intuito de regulamentar o artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, estabelecendo mecanismos de cooperação entre os entes federativos para a gestão e fiscalização ambiental, notadamente os consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, entre outros, e ampliando o espaço de governança colaborativa.

Entre a gama de instrumentos de cooperação instituídos pela lei, os consórcios intermunicipais, destacam-se a busca por soluções colaborativas e eficazes para desafios locais e regionais. De acordo com a CNM (2024), atualmente existem 722 consórcios intermunicipais, com a participação de 4.783 municípios, o que evidencia a abrangência e a importância desse mecanismo na gestão pública no Brasil.

Embora o diploma legal tenha introduzido importantes avanços, ele expõe a necessidade de constante aprimoramento das estruturas de coordenação e colaboração entre os entes federativos, para que os avanços em termos de fiscalização e gestão ambiental possam ser traduzidos em práticas eficientes e eficazes no combate à degradação ambiental. Não obstante, enquanto esse arranjo ainda reclama aperfeiçoamento, observa-se a crescente participação de cidades e estados brasileiros nos novos arranjos internacionais de governança e cooperação, conquistando resultados expressivos e, em alguns casos, com mais agilidade e efetividade do que a governança colaborativa (Rei e Farias, 2015)

Esse cenário reforça a importância de fortalecer os mecanismos de coordenação e cooperação, permitindo que a governança climática evolua de forma integrada e eficiente, alinhada às exigências da agenda ambiental contemporânea.

⁹ Lei Complementar n. 140/2011, art.3º, inciso III

Conclusão

A dinâmica do federalismo climático no Brasil impõe um conjunto complexo de desafios e potencialidades para a governança colaborativa em tempos de emergência climática. A autonomia municipal, uma característica singular do federalismo brasileiro, confere aos municípios um protagonismo na formulação e implementação de políticas climáticas, tornando a governança multinível essencial para a integração dessas ações em todas as esferas governamentais.

No entanto, a ausência de mecanismos efetivos de coordenação intergovernamental e as desigualdades na capacidade técnica e financeira dos entes subnacionais comprometem a efetividade dessa articulação, que a emergência climática exige, além de um aprimoramento do modelo federalista para fortalecer a cooperação entre União, Estados e Municípios, assegurando que as ações de mitigação e adaptação sejam implementadas de forma equitativa e eficiente.

A Lei Complementar 140/2011 representa um avanço ao estabelecer diretrizes para a gestão ambiental descentralizada, mas ainda carece de instrumentos que garantam a coordenação efetiva das políticas climáticas entre os entes federativos.

Diante desse cenário, a governança climática colaborativa é um mecanismo fundamental para superar os entraves do modelo federalista no Brasil. O compartilhamento de recursos, a criação de consórcios intermunicipais, a participação da sociedade civil e o fortalecimento de capacidades institucionais são estratégias que contribuem para o aperfeiçoamento do federalismo climático, a medida em que o torna mais funcional e eficiente.

Conclui-se que, embora o modelo federalista brasileiro proporcione oportunidades para uma atuação climática descentralizada, coesa e colaborativa, há uma necessidade urgente de aperfeiçoamento da coordenação intergovernamental e de criação de mecanismos eficazes de financiamento e planejamento conjunto.

A emergência climática impõe um novo paradigma de cooperação, no qual a interdependência entre os entes federativos se torna um fator crítico para a implementação de políticas climáticas efetivas e sustentáveis.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, n. 134, p. 127-142, 2022.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Editora FGV, 2009.

BARBI, F.; REI, F. C. Climate Governance and Federalism in Brazil. In: FENNA, A.; JODOIN, S.; SETZER, J. (Ed.). **Climate Governance and Federalism: a forum of federations comparative policy analysis.**; New York: Cambridge University Press, pp. 41-63, Cambridge, 2023.

BEUSELINCK, E. Mudança na coordenação do setor público e os motores subjacentes da mudança: uma perspectiva neoinstitucional. **Faculdade de Ciências Sociais. Universidade Católica de Leuven**, 2008.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional Brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 210/211.

BRASIL, Agência Senado. Tragédia no RS mostrou que Brasil precisa se preparar para mudanças no clima. Publicado em: 28.06.2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2024/06/tragedia-no-rs-mostrou-que-brasil-precisa-se-preparar-para-mudancas-no-clima> Acesso em 20 set. 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/. Acesso em: 02 jan. 2025

BRASIL, Planalto. Resolução nº 3, de 3 de julho de 2024. Estabelece o Compromisso para o Federalismo Climático. DOU, nº 27, 04/07/2024. Seção 1, p.32 Brasília, 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 19 set. 2024

CAMARGO, A. Desigualdades regionais e federalismo assimétrico. **Rev. C&Trópico**, v. 44, n. 2, 2020, pp. 81-129. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/1962/1601> Acesso em: 23 maio 2024.

CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (orgs). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CLEMENTINO, M. do L. M.; MIOTO, B.; ARAÚJO, J. B. de. Desenvolvimento e a urbanização deplorável no Brasil pelas lentes de Wilson Cano. In: SANTOS, A. Q.; GALVÃO, A. C. F.; BOLAÑO C. R. S.; FEITOSA C. O.; PATRÍCIO, I.; MACEDO M. de M.; D'OLIVEIRA, N. V. Le Cocq (Orgs.). **Wilson Cano: a questão regional e urbana no Brasil**. Fundação Perseu Abramo / Expressão Popular, 2021.

CNM. Confederação Nacional do Municípios. Observatório Municipalista de Consórcios Públicos. 2024. Disponível em: [http:// https://consorcios.cnm.org.br/](http://https://consorcios.cnm.org.br/) Acesso em: 16 dez. 2024

DE SOUZA, A. P. D. A mecânica do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 99, p. 709-721, 2004.

SCHNABEL, J. The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federation. ECPR General Conference. Montreal: University of Montreal, 2015.

FENNA, A.; JODOIN, S.; SETZER, J. (Ed.). Climate Governance and Federalism: An Introduction. **Climate governance and federalism: a forum of federations comparative policy analysis**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2023.

FORUM OF FEDERALISM. The global network on federalism and devolved Governance. Disponível em: <https://www.forumfed.org/about/> Acesso em: 30 jun. 2024

GORDON, D. J. An uneasy equilibrium: the coordination of climate governance in federated systems. **Global Environmental Politics**, v. 15, n. 2, p. 121-141, 2015.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. Editora Foco, 2019.

GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília: Enap – Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

KOOP, C.; LODGE, M. Explorando a coordenação da regulação econômica. **Journal of European Public Policy** , v. 21, n. 9, p. 1311-1329, 2014.

MONTEIRO NETO, A. Federalismo e redistribuição intergovernamental de recursos no Brasil: um mapa do padrão de atuação federal no território no período recente (2000-2015) -Região Nordeste em perspectiva. Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9029/1/Federalismo%20e%20redistribui%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

REI, F. ; FARIAS, V. C. Paradiplomacia Ambiental: LA Cooperación Descentralizada Hispanobrasileña. *Conpedi Law Review*, v. 1, n. 16, p. 115-135, 2015

SALEME, E. R. **Direito Constitucional**, Ed. Manole, 5ª. ed, 2022.

SANTIAGO, M. F. Breves Estudos Sobre Federalismo Brasileiro. **RIDB**, Ano 2, nº 4. p 311- 314, 2013.

SARLET, I. W. **Constituição e legislação ambiental comentada**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015

SCHNABEL, J. **The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federation**. ECPR General Conference. University of Montreal. Montreal, 2015.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â.. **Federalismo e políticas públicas**. **Enap Escola Nacional de Administração Pública**. Brasília, 2018.

TAVARES, A. R. **Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva