

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO E SUSTENTABILIDADE IV**

**MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA**

**TÚLIO AUGUSTO TAYANO AFONSO**

**CLAUDIA MARIA DA SILVA BEZERRA**

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 Haydée 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. Ednilson 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

D597

Direito empresarial I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Viviane Coêlho de Séllos Knoerr, Ricardo Augusto Bonotto Barboza – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-326-8

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Empresarial. 2. Direito civil. 3. Contemporâneo. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO E SUSTENTABILIDADE IV**

---

### **Apresentação**

É com grande satisfação que apresentamos os trabalhos integrantes do Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade IV no âmbito do XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade Presbiteriana Mackenzie entre os dias 27 e 29 de novembro de 2026.

O presente GT reuniu pesquisas que dialogam com alguns dos mais urgentes desafios contemporâneos relacionados à transformação ecológica, ao enfrentamento da crise climática e à construção de modelos jurídicos capazes de promover justiça socioambiental. Os trabalhos selecionados refletem a diversidade temática e metodológica que caracteriza o campo do Direito Ambiental e da Sustentabilidade, incorporando perspectivas constitucionais, filosóficas, tecnocientíficas, comunitárias, internacionais e interseccionais.

Em consonância com a Agenda 2030 da ONU e com as discussões que orientam a governança ambiental global, este conjunto de pesquisas demonstra que o Direito possui papel estratégico na mediação entre inovação, proteção ambiental, participação democrática e salvaguarda dos grupos vulnerabilizados pelos impactos das mudanças climáticas.

A seguir, apresentamos os 22 artigos científicos discutidos no GT, organizados em seis eixos temáticos que refletem convergências analíticas e afinidades teóricas entre as contribuições apresentadas.

#### **1. Direitos da Natureza e novas epistemologias ambientais**

Os trabalhos reunidos neste primeiro bloco evidenciam uma mudança paradigmática na compreensão jurídica da natureza, apontando para abordagens que transcendem o tradicional antropocentrismo. As propostas dialogam com a emergência de novos sujeitos ecológicos, a valoração dos serviços ambientais e práticas comunitárias de cuidado e manejo coletivo. Em conjunto, esse grupo revela um avanço significativo rumo a epistemologias ambientais que buscam maior integração entre sociedades humanas e ecossistemas, reforçando princípios de justiça ecológica.

#### **2. Constitucionalismo ambiental, governança e políticas públicas**

As pesquisas deste eixo destacam o papel central da Constituição na estruturação da tutela ambiental e na exigibilidade de políticas públicas comprometidas com a sustentabilidade. Os debates abordam desde a efetividade de instrumentos constitucionais até os desafios de governança diante da urgência climática. As análises demonstram como marcos legais inovadores, decisões judiciais, políticas setoriais e diretrizes administrativas são elementos essenciais para fortalecer a proteção ambiental, a gestão integrada dos recursos naturais e a atuação do Poder Público na agenda climática.

### 3. Mudanças climáticas, justiça ambiental e vulnerabilidades

Os estudos agrupados neste bloco enfatizam os efeitos assimétricos da crise climática sobre populações vulneráveis. Os artigos abordam deslocamentos forçados, eventos extremos e desigualdades ambientais que atingem de forma mais intensa grupos marginalizados, como comunidades rurais, mulheres do campo e populações periféricas. Também se discutem estruturas de gestão de desastres que podem reproduzir lógicas de exclusão ou seletividade. Esse conjunto evidencia a necessidade urgente de políticas que incorporem justiça ambiental, equidade social e responsabilidade interseccional.

### 4. Tecnologia, inovação e sustentabilidade

Neste grupo, a tecnologia aparece como instrumento estratégico para o fortalecimento da governança ambiental, seja no monitoramento, fiscalização ou aprimoramento de mecanismos de controle. As reflexões analisam ferramentas como inteligência artificial, blockchain e sistemas digitais de rastreabilidade, identificando sua capacidade de promover maior transparência e eficiência na proteção ambiental. Ao mesmo tempo, os trabalhos alertam para desafios éticos, riscos regulatórios e a necessidade de garantir que a inovação tecnológica seja orientada por princípios de sustentabilidade, proteção de dados e responsabilidade social.

### 5. Biodiversidade, produção agrícola e socioambientalismo

O quinto eixo reúne estudos que abordam a relação entre biodiversidade, práticas agroecológicas, sociobiodiversidade e participação social. As análises discutem modelos sustentáveis de uso da terra, sistemas produtivos alternativos e a importância da atuação cidadã nos processos de tomada de decisão ambiental. Os trabalhos destacam que a proteção dos recursos naturais depende da integração entre saberes tradicionais, experiências comunitárias e políticas públicas que valorizem iniciativas socioambientais em diferentes territórios.

## 6. Energia, transição ecológica e participação democrática

Por fim, o último grupo trata da transição energética em uma perspectiva crítica e inclusiva. As pesquisas enfatizam a necessidade de que a descarbonização seja acompanhada de mecanismos efetivos de participação social e de cooperação internacional. Destacam-se as oportunidades e desafios de uma transição que deve ser justa, transparente e atenta aos impactos sociais. Os trabalhos reforçam que políticas energéticas alinhadas à sustentabilidade exigem processos democráticos robustos e compromisso institucional com direitos humanos.

O conjunto dos trabalhos apresentados no GT Direito e Sustentabilidade IV revela um panorama vibrante, plural e interdisciplinar da produção acadêmica brasileira sobre Direito Ambiental e sustentabilidade. Os debates demonstram que o enfrentamento da crise climática exige abordagens integradas, baseadas em diálogo entre saberes, participação social e rigor científico.

Ao mesmo tempo, evidencia-se que o Direito permanece como ferramenta essencial para garantir equidade, transparência, responsabilização e proteção de populações vulneráveis diante das mudanças ambientais aceleradas. As discussões realizadas neste GT reafirmam o compromisso da comunidade jurídica com a construção de sociedades mais sustentáveis, resilientes e justas, em consonância com os desafios contemporâneos e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Agradecemos a todas e todos os autores, debatedores e participantes, cuja contribuição intelectual e engajamento fortaleceram sobremaneira a qualidade das reflexões e o avanço das pesquisas apresentadas.

# **GOVERNANÇA E POLÍTICA DE SUSTENTABILIDADE NO BRASIL: ENTRE A URGÊNCIA CLIMÁTICA E AS AMARRAS DO NEOLIBERALISMO**

## **GOVERNANCE AND SUSTAINABILITY POLICY IN BRAZIL: BETWEEN CLIMATE URGENCY AND THE SHACKLES OF NEOLIBERALISM**

**Gisely Lima Costa<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O artigo tem por objeto a análise das relações entre neoliberalismo, sustentabilidade e governança no contexto brasileiro, buscando identificar de que forma essas concepções foram incorporadas às políticas voltadas ao enfrentamento das consequências das mudanças climáticas. O objetivo da pesquisa é examinar, em especial, a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos documentos de planejamento estratégico governamental, bem como a presença - ou ausência - de elementos de democracia participativa nas políticas públicas de sustentabilidade. A pesquisa é estruturada em três seções: na primeira, expõem-se os fundamentos teóricos e a trajetória histórica do neoliberalismo, discutindo sua difusão e internalização no Brasil a partir das reformas administrativas dos anos 1990; a segunda seção analisa o conceito de sustentabilidade no contexto das políticas de mudanças climáticas, destacando sua evolução doutrinária, múltiplas dimensões e os desafios para conciliar crescimento econômico, proteção ambiental e inclusão social; e a terceira seção conclui com a análise do conceito de governança nos documentos oficiais brasileiros, com ênfase na busca por instrumentos de participação social democrática diante do problema global das mudanças climáticas. Quanto à metodologia, adota abordagem qualitativo-dedutiva, com base em levantamento bibliográfico, análise documental e revisão crítica da literatura especializada.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo, Sustentabilidade, Governança, Objetivos de desenvolvimento sustentável (ods), Participação social

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article aims to analyze the relationships between neoliberalism, sustainability, and governance in the Brazilian context, seeking to identify how these concepts have been incorporated into policies aimed at addressing the consequences of climate change. The research specifically examines the integration of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) into governmental strategic planning documents, as well as the presence — or absence — of elements of participatory democracy in public sustainability policies. The study is structured into three sections: the first presents the theoretical foundations and historical trajectory of neoliberalism, discussing its diffusion and internalization in Brazil since the administrative reforms of the 1990s; the second analyzes

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito no PPGD da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

the concept of sustainability in the context of climate change policies, highlighting its doctrinal evolution, multiple dimensions, and the challenges of reconciling economic growth, environmental protection, and social inclusion; and the third concludes with an analysis of the concept of governance in Brazilian official documents, emphasizing the pursuit of instruments for democratic social participation in addressing the global problem of climate change. Methodologically, the research adopts a qualitative-deductive approach, based on bibliographic review, document analysis, and critical examination of the specialized literature.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Neoliberalism, Sustainability, Governance, Sustainable development goals (sdgs), Social participation

## **1 INTRODUÇÃO**

Nas últimas décadas, as mudanças climáticas e a governança têm ocupado posição central no debate jurídico e institucional, impulsionadas por pressões globais que exigem a incorporação da sustentabilidade como eixo estruturante das políticas públicas. Nesse contexto, a Agenda 2030 das Nações Unidas, com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), constitui uma referência estratégica para a conciliação entre crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental.

No Brasil, contudo, a atuação das instituições públicas permanece tensionada pela dualidade entre compromissos internacionais e práticas domésticas marcadas por fragilização institucional, severas restrições fiscais e vulnerabilidades regulatórias. Embora ocupem posição central na formulação e execução de políticas em setores estratégicos para o enfrentamento das mudanças climáticas, tais instituições têm operado sob os condicionantes de uma agenda neoliberal que privilegia a racionalidade econômica de curto prazo, limita a capacidade estatal de coordenação e reduz os espaços de deliberação democrática.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo pesquisar os limites e potencialidades da governança voltada à sustentabilidade, considerando os impactos da doutrina neoliberal sobre o papel e funções do Estado e das instituições públicas na implementação da Agenda 2030. O problema central consiste em compreender de que modo, em um contexto político-econômico marcado por restrições estruturais e pelo predomínio de valores neoliberais, os regimes de governança têm respondido aos imperativos da sustentabilidade no Brasil.

Parte-se da hipótese de que o avanço das políticas públicas de sustentabilidade e o cumprimento das metas dos ODS dependem da reconstrução da capacidade estatal de articular e coordenar instrumentos regulatórios e de planejamento — como o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 — com mecanismos efetivos de participação social, capazes de assegurar legitimidade democrática e transversalidade da sustentabilidade no ciclo de políticas públicas.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativo-dedutiva, com pesquisa bibliográfica, análise documental e revisão crítica da literatura especializada. O trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução e de uma conclusão. A primeira seção apresenta os conceitos e a contextualização histórica do neoliberalismo, examinando como essa doutrina foi internalizada no contexto institucional brasileiro. A segunda seção trata da

evolução e das discussões doutrinárias acerca do conceito de sustentabilidade. A terceira seção examina o conceito de governança nos documentos oficiais brasileiros e o planejamento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Plano Plurianual vigente, abordando suas dimensões normativas e institucionais, bem como os avanços e lacunas identificados na integração da sustentabilidade às políticas públicas. A conclusão retoma a análise crítica, discutindo os limites e as possibilidades de efetivação dessa governança em um contexto de hegemonia neoliberal.

## **2. NEOLIBERALISMO E RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: FUNDAMENTOS, DIFUSÃO E IMPLICAÇÕES**

O neoliberalismo pode ser definido como uma das fases históricas do capitalismo, marcada por um conjunto de políticas econômicas inspiradas em preceitos como a primazia dos mercados livres, a redução da intervenção estatal e a promoção da autorregulação. Foi apresentado como solução para as crises fiscais dos anos 1970, consolidando-se nos Estados Unidos e no Reino Unido em 1979.

Uma das raízes teóricas que moldaram o neoliberalismo remonta ao economista e filósofo austríaco Friedrich Hayek, defensor do livre mercado e do individualismo. Hayek (1948, p. 16–17) sustenta que a liberdade individual depende da existência de regras gerais que limitem o poder de coerção estatal, alertando que o verdadeiro individualismo não se confunde com o anarquismo. Embora não negue a necessidade do poder coercitivo, o autor defende que este deve ser restrito apenas às esferas em que seja indispensável.

Hayek sustenta que a ação coletiva legítima deve restringir-se aos objetivos consensuais entre os indivíduos; tecendo, ainda, crítica ao controle e planejamento estatal à medida que, quando o Estado expande sua atuação além das áreas de acordo, esse começaria a restringir a liberdade individual e, indiretamente, compromete o sistema econômico ao ampliar seu poder em detrimento das escolhas privadas:

Só podemos contar com um acordo voluntário para orientar a ação do Estado na medida em que este se limite às esferas onde tal acordo existe. Mas não é só quando o Estado assume o controle direto em campos onde esse acordo não existe que ele acaba por suprimir a liberdade individual. Infelizmente não é possível estender de modo contínuo a esfera da ação comum sem reduzir ao mesmo tempo a liberdade do indivíduo em sua própria esfera. Quando o setor público, em que o Estado controla todos os meios, excede certa parte do todo, os efeitos de suas ações dominam o sistema inteiro. Embora o Estado só controle diretamente o uso de uma grande parte dos recursos disponíveis, os efeitos de suas decisões sobre a parte restante do

sistema econômico se tornam tão acentuados que, de forma indireta, ele passa a controlar quase tudo (1960, p. 75-78).

Tecendo uma contextualização histórica, Paulani (2006) aponta que, após a Segunda Guerra Mundial, Hayek percebeu que o capitalismo caminhava para uma era de regulações extranacionais, com pesada intervenção estatal e de concessões aos trabalhadores. O Acordo de Bretton Woods, o Estado keynesiano e o Estado de Bem-Estar Social concretizaram esse cenário, que para Hayek ameaçava a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, base da prosperidade geral.

Segundo destaca a autora, essa talvez seja a principal explicação para o fato de a recriação do liberalismo ter surgido como uma doutrina, e não como uma ciência. O neoliberalismo defende a redução do Estado ao mínimo, a privatização de serviços públicos, a abertura irrestrita dos mercados e o controle rigoroso dos gastos públicos, com o objetivo de garantir a supremacia do mercado. Com o tempo, essa lógica transformou a gestão econômica do Estado em uma administração de caráter empresarial, como se observa a autora:

Se não havia teoria econômica capaz de cumprir o papel ideológico que era necessário cumprir, então tratava-se simplesmente de afirmar a crença no mercado, de reforçar a profissão de fé em suas inigualáveis virtudes. E para atingir o estágio em que o mercado seria o comandante indisputado de todas as instâncias do processo de reprodução material da sociedade, era preciso: limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista, evitando regulações desnecessárias; segurar com mão de ferro os gastos do Estado, aumentando seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas estatais porventura existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel de produtor, por mais que se considerasse essencial e/ou estratégico um determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade (2006).

Por sua vez Harvey (2014, p. 12) define o neoliberalismo como uma teoria segundo a qual o bem-estar humano é melhor promovido pela ampliação das liberdades e capacidades empreendedoras individuais, dentro de uma estrutura institucional baseada na propriedade privada, mercados livres e livre comércio — garantidos, paradoxalmente, pelo próprio Estado.

Quanto às intervenções estatais na economia, o autor observa que, para os teóricos neoliberais, elas devem ser mínimas, pois o Estado não interpretaria adequadamente os sinais de preço e seria suscetível à captura por interesses privados. Alerta, porém, que essa visão reduz o Estado à função de proteger os pilares do mercado, em detrimento de seu papel social mais amplo:

As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preço) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (Harvey, 2014, p. 12).

No plano das reformas ocorridas na América Latina impulsionadas pelas ondas neoliberais ao redor do mundo, Borón (2003, p.19) critica a narrativa eufórica de neoliberais como Sebastián Edwards, ex-economista-chefe do Banco Mundial, que considerava as reformas de mercado dos anos 1990 um êxito incontestável. Chile, México e Argentina — países da primeira onda reformista — eram apresentados como “tigres latino-americanos”, atrativos ao capital internacional. Essa visão, porém, ignorava os profundos impactos sociais negativos dessas políticas, revelando a desconexão entre o discurso tecnocrático e a realidade da região.

Borón (2003) argumenta que, na América Latina, o neoliberalismo buscou responsabilizar o setor público pelas disfunções do capitalismo. Sua difusão nos países periféricos não refletia apenas condições locais, mas integrava um projeto político de reconfiguração do Estado, esvaziando suas funções sociais e institucionais para ampliar a atuação do mercado. Como destaca o autor, esse ataque ao Estado ocorre justamente quando as sociedades latino-americanas tentavam consolidar processos democráticos ainda frágeis, herdados de um passado de autoritarismo e violência institucional. O autor afirma:

O questionamento ao Estado — transformado em uma verdadeira bête noire da crítica neoliberal — emerge, ademais, em um momento particularmente delicado. De fato, após uma longa história de ditaduras e terrorismo de Estado, as sociedades latino-americanas buscam consolidar seus recentes e ainda frágeis avanços democráticos em meio a um mal-estar econômico cuja severidade supera até mesmo a crise que assolou a região na década de 1930. Assim, esses países enfrentam um duplo e titânico desafio: superar a crise e construir a democracia. Para isso, torna-se inevitável submeter a questão do Estado a um novo exame. Isso se justifica porque, para além das opções filosófico-políticas, os projetos dos diversos atores sociais voltados ao enfrentamento da crise e à consolidação democrática reatualizam o debate sobre certas “premissas silenciosas” — neste caso, o que fazer com o Estado — que, em tempos de transformação, ganham ressonância surpreendente. (Bórón, 2003, p. 87).

No cenário brasileiro, segundo as lições de Bresser-Pereira (2018, p. 89), os países em desenvolvimento, fragilizados pelas crises financeiras da dívida externa e sob forte pressão dos Estados Unidos, iniciaram reformas a fim de atender a política econômica neoliberal. Tais

reformas foram marcadas por processos de abertura comercial, privatizações e ajuste fiscal permanente. Entretanto, conforme o economista e idealizador do plano gerencial para reforma do Estado, “o pressuposto neoliberal que estava por trás das reformas — o pressuposto de que o ideal seria um Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade e os contratos, deixando exclusivamente ao mercado a coordenação da economia — provou ser irrealista” (1997).

Nesse sentido, Bresser-Pereira (1997) destaca que apesar do predomínio ideológico alcançado pelo credo neoconservador, em país algum – desenvolvido ou em desenvolvimento – esse Estado mínimo demostrou ter legitimidade política. Não haveria tampouco apoio político para um Estado que apenas acrescente às suas funções básicas de garantir a ordem interna (como sugere os clássicos defensores neoliberais) as funções de prover educação, saúde e políticas sociais compensatórias uma vez que a tendência seria que os cidadãos continuassem a exigir mais do Estado.

Essa citada visão irrealista sobre a doutrina neoliberal como remédio para a crise dos anos 80, para Bresser-Pereira, funda-se na concepção de que a crise seria – em verdade - de Estado, dada de três formas: uma crise fiscal do Estado; uma do modo ou das estratégias de intervenção estatal e uma da forma burocrática pela qual o Estado é administrado (1997). O economista defende que, para resolver tais crises, o caminho não seria o definhamento do Estado mas sim a sua reconstrução e fortalecimento.

Como adverte Bresser-Pereira (2018, p. 123-128), a substituição de uma estratégia nacional-desenvolvimentista por uma lógica liberal-importadora comprometeu não apenas a política industrial, mas também a capacidade do Estado de formular políticas públicas consistentes voltadas ao crescimento sustentado e à redução das desigualdades sociais.

Nesse sentido, a crítica de Borón à construção do Estado como inimigo a ser derrotado ecoa com nitidez no diagnóstico de Bresser-Pereira sobre o esvaziamento das funções estatais no Brasil contemporâneo ou ainda seu enfraquecimento. Ambos os autores apontam que a hegemonia do discurso neoliberal, ao deslegitimar o papel do Estado na mediação dos conflitos sociais e na promoção do desenvolvimento, favorece a ascensão de uma racionalidade puramente tecnocrática.

Essa racionalidade tende a passar ao largo das demandas populares em relação às funções estatais e anseios coletivos, dentre eles os de proteção ao meio ambiente e necessário enfrentamento das mudanças climáticas. A convergência analítica dos citados autores permitem revelar que, longe de ser um obstáculo ou inimigo, as instituições do Estado permanecem como instrumento insubstituível para a construção de um projeto democrático,

soberano e sustentável no Brasil.

Nesse sentido, no cenário brasileiro, cabe indagar: como o regime de governança brasileira, em meio à hegemonia neoliberal e o esvaziamento democrático das decisões públicas, têm respondido aos imperativos da sustentabilidade?

Em face de tal questionamento, observa-se que, em uma economia orientada por indicadores de eficiência e rentabilidade de curto prazo, torna-se essencial que o Estado atue como indutor do interesse público e das garantias coletivas.

O aquecimento global e a proteção do meio ambiente são elencados por Bresser-Pereira (2018, p.16) como um dos maiores desafios contemporâneos da humanidade. Em sua obra sobre o novo desenvolvimentismo defendeu que apenas o Estado poderia desempenhar papéis que o mercado não é capaz cumprir, como a redução da desigualdade econômica e proteção do meio ambiente. Nessa linha, o autor reafirma que “o Estado é o instrumento por excelência para que a nação atinja os cinco grandes objetivos políticos das sociedades modernas: segurança, liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção do meio ambiente” (Bresser-Pereira, 2024, p.108).

Por outro lado, deve-se igualmente lançar luz sobre os riscos associados à crescente financeirização das mudanças climáticas e da natureza. Ainda que os mercados e atores privados não estejam imunes às pressões institucionais e sociais relacionadas às questões ambientais, sua atuação permanece, em larga medida, guiada pela lógica de maximização de interesses econômicos, conforme os imperativos do capitalismo neoliberal.

O estudo de Stiftung (2024) destaca que projetos de transição energética no Brasil - como hidrogênio verde e eólicas - têm sido moldados por interesses privados. Essa lógica promove a financeirização da natureza ao tratar territórios e recursos naturais como mercadorias, em vez de bens comuns, e dilui a participação dos atores locais e os debates públicos sobre impactos socioambientais, evidenciando traços neoliberais:

A partir dos dados levantados nesta pesquisa, podemos trazer à superfície alguns mecanismos desse modelo de transição energética que ficam ocultos na ostensiva propaganda da União Europeia: no mesmo contexto em que os países periféricos, notadamente o Brasil, são pressionados pelas instituições financeiras internacionais a adotar a agenda neoliberal, sob o mantra da austeridade e da responsabilidade fiscal, é requisitada a importação de técnicas e tecnologias dos países centrais, especialmente da Alemanha, em detrimento do fortalecimento das legislações ambiental, trabalhista e social de modo geral no Parlamento brasileiro. Essa invasão das instituições financeiras internacionais na economia brasileira se dá por conta do aumento vertiginoso da dívida externa dos países periféricos: a capacidade de esses organismos imporem um limite de gastos em investimento público em países como o Brasil tem como uma das principais consequências a reprimarização

de nossa economia, fazendo-a retornar à condição de exportadora de matérias-primas para manter o superávit primário (2024, p. 141).

Esse contraste revela a tensão no debate contemporâneo: parte da literatura crítica defende a centralidade do Estado como indutor de um novo padrão de desenvolvimento, enquanto outras vertentes apostam na autorregulação empresarial e em incentivos econômicos para incorporar a sustentabilidade ao capitalismo. A análise da relação entre sustentabilidade e governança regulatória, nas seções seguintes, mostrará como essas tensões se manifestam e os desafios para superá-las.

### **3. SUSTENTABILIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DA RETÓRICA À NECESSIDADE DE TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL**

No contexto político-econômico analisado anteriormente, marcado pela hegemonia neoliberal e pela crescente financeirização das políticas ambientais, a problemática das mudanças climáticas emerge como um dos desafios mais complexos e urgentes da humanidade, apresentando-se como tema transversal às políticas voltadas à sustentabilidade e ao desenvolvimento econômico.

Segundo Margulis (2020, p. 23), mudanças climáticas na atualidade relaciona-se, em especial, ao aumento dos eventos climáticos extremos:

É importante chamar a atenção para uma percepção muito equivocada sobre o aquecimento global e as mudanças climáticas. Sua característica mais marcante não é o aumento gradual da temperatura conforme a percebemos no dia a dia, uma vez que a diferença a cada ano é imperceptível. O traço marcante são as variações para cima e para baixo da temperatura e um aumento dos eventos climáticos extremos – chuvas intensas, ondas de calor, secas prolongadas, eventos ocorrendo fora de época etc.

Schmidt (2024, p. 147) analisa os desafios climáticos pelo prisma do ciclo das políticas públicas e aponta que, apesar de sua gravidade, o tema ainda não ocupa o centro das agendas políticas globais. Para ele, a raiz do problema está no modo de vida do capitalismo de consumo, que requer articulação entre Estado, comunidade e mercado. Apenas um esforço coordenado entre lideranças públicas, comunitárias e empresariais pode romper a lógica de mercado e viabilizar as transformações necessárias.

Ao tratar da consolidação do conceito de sustentabilidade nas discussões globais sobre proteção ambiental e mudanças climáticas, Bodnar (2016, p. 62) ressalta que o reconhecimento dos limites ao crescimento econômico acompanha a trajetória histórica do

Direito Ambiental e, em menor medida, da história ambiental. Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo no ano de 1972, já se buscava harmonizar desenvolvimento e conservação dos recursos naturais.

Todavia, um conceito mais completo de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Johanesburgo, passando a ser adequado utilizar a expressão ‘sustentabilidade’, ao invés de desenvolvimento com o qualificativo ‘sustentável’ uma vez que restaram consagradas as perspectivas ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que, sem justiça social, não é possível alcançar um meio ambiente saudável e equilibrado na sua perspectiva ampla .

Nesse sentido, Bodnar (2016, p. 62) afirma:

[...] nenhum dos elementos (ecológico, social, espacial e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor.

Boff (2016, p. 43-70), ao analisar criticamente os modelos propostos que envolvem desenvolvimento e sustentabilidade, ressalta que a maioria desses modelos busca salvar o tipo imperante de desenvolvimento; todavia, imprimem um verniz de sustentabilidade. O modelo-padrão de desenvolvimento sustentável (adotado pelas empresas e, inclusive, por Estados) é percebido pelo autor como uma sustentabilidade retórica.

Tal modelo baseia-se na ideia de que, para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto — o conhecido tripé denominado *Triple Bottom Line* (a "linha das três dimensões"), concebido em 1990 pelo britânico John Elkington como base para o conceito de sustentabilidade.

Para o autor, esse modelo é vazio e retórico; em primeiro lugar porque o “desenvolvimento economicamente viável” é, para governos e empresas, medido pelo aumento do PIB, pela acumulação de bens e serviços e pelo crescimento material — fatores que inevitavelmente geram degradação ambiental e pobreza. Assim, a expressão “desenvolvimento sustentável” torna-se uso político e armadilha: apropria-se da linguagem da ecologia para esvaziá-la e do ideal econômico de crescimento para ocultar a pobreza que produz.

Em segundo lugar porque o “socialmente justo” estaria em dissonância com o próprio sistema industrial/capitalista de produção e consumo; os dados de concentração de renda no Brasil seria uma comprovação da afirmação. Em terceiro lugar, o “ambientalmente correto”

de igual forma seria esvaziado pois o desenvolvimento se faz movendo uma guerra irrefreável contra a natureza, arrancando dela tudo o que for útil e objeto de lucro, especialmente para as minorias que controlam o processo de produção.

Por outro lado, van Bellen (2006, p.24) observa que, embora o desenvolvimento sustentável seja amplamente reconhecido como uma palavra-chave do nosso tempo, sua multiplicidade de definições compromete a precisão do conceito, tornando-o vago e indefinido. O autor chama atenção para a complexidade que envolve a incorporação do componente social no debate sobre sustentabilidade, destacando que a controvérsia reside justamente na inclusão — ou não — de medidas sociais em sua formulação conceitual.

Essa dificuldade decorre do fato de que muitas abordagens de sustentabilidade englobam dimensões como a cultural e a histórica, que escapam aos critérios tradicionais de mensuração. Nesse contexto, alerta que os indicadores sociais se mostram especialmente desafiadores, uma vez que estão fortemente condicionados por contextos políticos e carregam juízos de valor. Na visão do autor, “o grau de sustentabilidade é relativo em função do campo ideológico ambiental ou da dimensão em que cada ator se coloca” (2006, p. 25).

Já de acordo com Bosselmann (2015, p. 25) a sustentabilidade é complexa como a justiça; o jurista ensina que é difícil afirmar categoricamente o que é justiça e essa não pode ser definida sem uma reflexão mais aprofundada sobre seus critérios de orientação, valores e princípios. Assim, qualquer construção discursiva em torno da sustentabilidade deve ser compreendida, em essência, como uma expressão de posicionamentos ético.

O autor alerta que as sociedades contemporâneas são intolerantes com a injustiça – provendo, ao menos, soluções pacíficas para os conflitos – e tolerantes com a insustentabilidade, uma vez que essa está enraizada no modo de vida e consumo e na prática do desperdício:

Sustentabilidade e justiça evoam sentimentos semelhantes. Em alguns aspectos, no entanto, a sustentabilidade parece mais distante do que a justiça. Há várias razões para isso. Primeiro, muitas das sociedades de hoje podem ser descritas como justas, pelo menos no sentido de prover os meios para a resolução pacífica de conflitos. Em contraste, nenhuma das sociedades de hoje é sustentável. Elas estão profundamente enraizadas no desperdício da produção e do consumo para compreenderem seu caráter insustentável. Em segundo lugar, a ausência de justiça é mais difícil de suportar do que a ausência de sustentabilidade. Tratamentos injustos constantes das pessoas pelos regimes políticos, por exemplo, não são tolerados por muito tempo. Tanto forças internas como externas se revoltarão contra eles. O tratamento insustentável do meio ambiente, por outro lado, apresenta maior probabilidade de tolerância. A razão é que as pessoas sofrem menos os impactos imediatos decorrentes desta situação. A distância no espaço (ambiente global) e tempo (gerações futuras) nos impedem de agir com

urgência. No entanto, enxergar a sustentabilidade com o mesmo imediatismo que enxergamos a justiça é totalmente apropriado, precisamente porque as distâncias estão desaparecendo. O mundo tornou-se um lugar pequeno e o futuro já começou (Bosselmann, 2015, p. 26).

Nesse contexto, a provocação de Schmidt (2024) — sobre por que a crise climática, apesar de grave, ainda não ocupa posição central nas agendas políticas — dialoga com Bosselmann (2015), para quem a sustentabilidade é relegada ao segundo plano por sua natureza abstrata e distante no tempo e no espaço. A falta de efeitos imediatos e locais das práticas insustentáveis favorece a inércia política e a tolerância social a padrões de produção e consumo ambientalmente destrutivos.

Contudo, como bem alerta Bosselmann (2015), esse futuro já começou: as distâncias se encurtaram e os impactos das mudanças climáticas se tornaram cada vez mais presentes e frequentes, exigindo, portanto, o mesmo senso de urgência ética e política dedicado às questões de justiça.

Longe de ser mera noção abstrata ou retórica, a sustentabilidade impõe desafios concretos aos Estados, como: promover uma mudança cultural global para incorporar premissas sustentáveis; estabelecer indicadores objetivos de mensuração por empresas e instituições; e formular políticas públicas voltadas à equidade social, à integridade ecológica e à compatibilização desses objetivos com os limites físicos do planeta.

Embora persistam controvérsias conceituais e abordagens divergentes, é inevitável reconhecer que sua efetivação demanda mais que ajustes técnicos: trata-se de questão normativa e valorativa, que exige repensar estruturas e finalidades estatais sob a ótica da justiça socioambiental e da ampla participação democrática.

Nesse contexto, marcado por tensões entre discursos e práticas, insere-se o debate sobre governança e a necessidade de reavaliar o papel do Estado na coordenação das políticas de sustentabilidade - tema da próxima seção.

#### **4 GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E HEGEMONIA NEOLIBERAL: ENTRE AVANÇOS NORMATIVOS E LACUNAS DEMOCRÁTICAS**

A consolidação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, especialmente em um cenário marcado por crise climática, desigualdade estrutural e hegemonia neoliberal, demanda mais do que a simples aplicação de instrumentos regulatórios ou o cumprimento formal de metas voltadas para os indicadores de sustentabilidade. Requer, acima de tudo, um

repositionamento institucional ancorado em valores democráticos genuínos, capazes de orientar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas que conciliem desenvolvimento econômico e justiça socioambiental.

Nesse contexto, a governança assume papel central não apenas na gestão eficiente, mas também na garantia de transparência, participação social e accountability, alinhando a atuação estatal aos compromissos da Agenda 2030. Como será demonstrado, embora amplamente difundida na literatura e em documentos oficiais, sua noção varia conforme o contexto político e institucional.

Conforme estudo de Capella (2008), pode-se depreender três fases históricas distintas nas quais governança é introduzida nas políticas governamentais no Brasil, apontando todavia para diferentes ênfases e significados bem como refletindo tanto a influência de tendências globais quanto as especificidades do contexto político nacional.

Na primeira fase (entre 1995 e 1998), o conceito de governança foi incorporado às políticas de gestão pública com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, integrando documentos oficiais ligados à agenda reformista de Bresser-Pereira. Nesse período, enquanto ganhava destaque internacional — no meio acadêmico e nas diretrizes de organismos como o Banco Mundial —, consolidava-se como referência na formulação de políticas de modernização administrativa no Brasil.

Já na segunda fase, (entre 1999 e 2002), após a extinção do MARE, a política de gestão pública passou ao Ministério do Orçamento e Gestão, sob responsabilidade da SEGES, que em 2000 publicou o documento Gestão Pública Empreendedora. Diferente do Plano Diretor, o texto não mencionava governança, crise do modelo burocrático ou do Estado, e reduziu a ênfase na eficiência e na administração gerencial. A SEGES alinhou-se ao Plano Plurianual Avança Brasil, assessorando órgãos na execução dos programas previstos e afastando-se das diretrizes do Plano Diretor.

Na terceira fase (entre 2003 a 2007), a SEGES permaneceu no MPOG, responsável por formular diretrizes e políticas para a administração pública. Seu documento Gestão Pública para um Brasil de Todos (2003), alinhado ao Plano Plurianual 2004-2007, retomou a noção de governança, ausente no período anterior. Identificou um “déficit institucional” marcado pela ausência do Estado em áreas essenciais e pela incapacidade de garantir direitos civis e sociais básicos. Para enfrentá-lo, propôs transformar a gestão pública, ampliando a governança e promovendo eficiência, transparência, participação e elevados padrões éticos.

Nesse sentido, diferentemente da perspectiva do Plano Diretor, que tratava a governança como produto da política de gestão, o enfoque do governo incluiu valores

adicionais como transparéncia, participação social e ética. Contudo, Capella (2008, p. 18) alerta que a falta de definição precisa de “governança” gerou ambiguidades, ajustando seu uso a diferentes contextos. Essa ambiguidade não é acidental, mas inerente à natureza simbólica do termo, que pode significar a transição de um modelo burocrático para o gerencial, a manutenção do arranjo burocrático com mais eficiência, apenas a capacidade de implementar políticas públicas ou também sua formulação, bem como um projeto acadêmico de renovação teórica ou a adoção de diretrizes de organismos internacionais.

No campo da lógica neoliberal implantada após a década de 90 no Brasil, essa plasticidade permite que a governança seja apropriada tanto para justificar reformas de ajuste fiscal e redução do papel do Estado quanto para embasar ações de fortalecimento em áreas sociais e econômicas. Essa flexibilidade também pode legitimar políticas que priorizam a eficiência econômica em detrimento da sustentabilidade e da justiça social.

Como se percebe, a governança — assim como a sustentabilidade — desponta como chave interpretativa relevante e estratégica, dado o conceito fluido com o qual os governos moldam seu uso para atender diferentes agendas e contextos políticos e econômicos.

No âmbito da administração pública federal, o conceito retornou às arenas políticas e institucionais sendo incorporado à legislação vigente. Governança pública é definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017).

Os conceitos centrais da governança descritos no Decreto nº 9.203/2017 - liderança, estratégia e controle - ganharam maior clareza com o documento “10 Passos para a Boa Governança” (TCU, 2021), o qual ressalta ainda a distinção fundamental entre governança - função direcionadora - e gestão - função realizadora:

Governança não é o mesmo que gestão. Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. Conforme exposto no conceito, a governança envolve as atividades de avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, a fim de direcionar a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas.

No que se refere à sustentabilidade e à proteção ambiental, Moura e Bezerra (2016) advertem que, no contexto brasileiro, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido incorporado de forma predominantemente discursiva às políticas públicas, sem o devido rebatimento em ações concretas. As autoras ressaltam que a abordagem de governança no

setor público, além de se vincular à capacidade institucional e ao alinhamento com as etapas do ciclo de políticas públicas, deve contemplar no Plano Plurianual (PPA) — principal instrumento de planejamento do país — os programas, políticas e planos regionais e setoriais.

Segundo as autoras, a análise dos Planos Plurianuais de 2000 a 2011 evidencia a ausência de uma governança capaz de articular a execução das ações planejadas. Defendem a criação de mecanismos que promovam diálogo entre setores, articulem diferentes atores e integrem temas transversais e regionais às políticas setoriais. Concluem ainda que as políticas ambientais seguem excessivamente baseadas em instrumentos de comando e controle, com dificuldade de adotar mecanismos econômicos que favoreçam a negociação e consolidem um modelo em que o Estado atue como coordenador e articulador.

Numa análise do panorama atual, verifica-se que o Plano Plurianual 2024–2027 - incorpora de forma expressa os compromissos da Agenda 2030, estruturando programas, objetivos e metas alinhados aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o que já representa uma evolução estratégica institucional para superar a fragmentação e a falta de coordenação apontadas por Moura e Bezerra (2016) no desenho e implementação das políticas públicas. O relatório Planejamento orientado à Agenda 2030 (Brasil, 2024) evidencia como os ODS da ONU estão integrados ao PPA 2024–2027 — principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal.

Diante desse cenário, observa-se que a governança, quando articulada com a sustentabilidade e apoiada por instrumentos como o PPA 2024–2027, oferece condições favoráveis para superar a fragmentação e a baixa coordenação identificadas por Moura e Bezerra (2016). Contudo, persistem desafios ligados à efetiva integração intersetorial e a garantia da ampla participação social democrática nos processos de formulação das políticas voltadas para a sustentabilidade.

Esses elementos, quando examinados à luz das limitações impostas pela hegemonia neoliberal — marcada pelo esvaziamento democrático das decisões públicas — e da urgência em assegurar a transversalidade da sustentabilidade no ciclo de políticas públicas, remetem diretamente à análise da questão central da pesquisa sobre como os regimes de governança, nesse contexto, têm respondido aos imperativos da sustentabilidade no Brasil.

Nesse sentido, apesar do predomínio de uma agenda neoliberal no Brasil, observa-se que os governos mais recentes têm apresentado sinais de resposta aos imperativos da sustentabilidade por meio de iniciativas como o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, que dispõe de forma expressa sobre programas, objetivos, metas e entregas estruturadas no eixo 2 - desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática - Planejamento

orientado à Agenda 2030 (Brasil, 2024).

A incorporação explícita dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como diretriz transversal do planejamento governamental representa um avanço em relação a Planos Plurianuais anteriores, superando parcialmente a fragmentação e a ausência de articulação intersetorial apontadas por Moura e Bezerra (2016).

Entretanto, no que se refere à participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas voltadas à sustentabilidade e ao enfrentamento das mudanças climáticas, identifica-se, por exemplo, uma lacuna relevante nos indicadores do ODS 13 (Ação contra a mudança global do clima).

No documento Planejamento orientado à Agenda 2030 (Brasil, 2024, p. 229), estabelece-se como valor e diretriz a atuação colaborativa, em articulação com “movimentos sociais e agentes públicos, privados e do terceiro setor, visando mobilizar competências e recursos para ampliar a capacidade de atuação do Estado”. Apesar disso, dentre as metas do ODS 13, apenas a meta 13.3 — “melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima” — guarda alguma relação com a dimensão participativa da sociedade e populações vulneráveis às crises climáticas.

Ainda assim, seu escopo é restrito, não contemplando mecanismos deliberativos amplos ou processos de tomada de decisão inclusivos, capazes de assegurar que a governança climática brasileira seja também um exercício de legitimidade democrática.

Como bem leciona Perez (2006), o êxito de políticas econômicas, culturais ou de preservação do meio ambiente, atividades típicas do Estado de Bem-Estar, não depende somente das ações da Administração Pública, mas também da adesão da sociedade e atuação ativa desta; sendo necessária a utilização de instrumentos que busquem o consentimento da coletividade. Somente dessa forma, criam-se as bases para “o nascimento de uma legitimidade fruto da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas, ou programas que esta ajudou a formulou, decidir e muitas vezes executar”.

Em síntese, embora a incorporação dos ODS ao PPA 2024–2027 represente um avanço institucional relevante, a efetividade dessa agenda depende de enfrentar lacunas estruturais, especialmente no que se refere à participação social substantiva nos processos de formulação e decisão das políticas climáticas.

A hegemonia neoliberal, ao privilegiar critérios de eficiência e racionalidade econômica, tende a restringir o espaço para deliberação democrática ampla, reproduzindo assimetrias de poder e favorecendo interesses privados. Sem mecanismos robustos de

participação e controle social, a governança corre o risco de se converter em instrumento formal de legitimação de políticas, mas com baixo potencial transformador.

## 5 CONCLUSÃO

O percurso deste artigo buscou compreender a trajetória, os limites históricos e as características do neoliberalismo como moldura do sistema político-econômico brasileiro, a partir da reforma gerencial implantada no país, após 1990. Observa-se como suas bases, ao influenciar uma visão de Estado orientada pela racionalidade de mercado - centrada na eficiência gerencial e na desregulação -, têm promovido o esvaziamento das funções básicas estatais, especialmente no que se refere à formulação de políticas públicas de interesse coletivo, como as atinentes às políticas de enfrentamento das mudanças climáticas.

Nesse sentido, o estudo doutrinário e conceitual da sustentabilidade permite compreender que seu caráter fluido - e, não raramente, ambíguo - pode ser apropriado tanto por arquiteturas de governo orientadas à justiça social e coletiva, com ampla participação democrática, quanto por uma lógica neoliberal que privilegia os interesses de mercado, promovendo a financeirização do meio ambiente e aprofundando o déficit institucional nos espaços públicos.

Essa constatação exige deslocar a sustentabilidade do campo do ideal normativo para o plano das prioridades políticas concretas, o que implica a implantação de uma governança genuinamente comprometida com a questão ambiental e com a garantia da participação social na definição das medidas a serem adotadas para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Se no passado os efeitos da degradação ambiental pareciam diluídos no tempo e no espaço, hoje se manifestam em eventos climáticos extremos, crises hídricas, perda de biodiversidade e deslocamentos populacionais - todos fenômenos que pressionam as instituições a agir de forma coordenada e célere, sob o risco de ampliação irreversível dos danos, elevação exponencial dos custos de resposta e aprofundamento das desigualdades sociais, caso prevaleça a atuação meramente reativa em detrimento da prevenção e do planejamento de longo prazo.

Nesse sentido, a urgência climática não pode ser tratada como uma dimensão acessória das agendas econômicas, mas como elemento estruturante da ação estatal, orientando a formulação, implementação das políticas públicas. Por isso, mais do que

respostas técnicas, a sustentabilidade requer uma revisão crítica das lógicas de desenvolvimento, de produção e de consumo, assim como dos mecanismos de tomada de decisão política.

A partir deste estudo, evidenciou-se que, ao longo das últimas décadas, o planejamento federal relativo aos indicadores de sustentabilidade e ao enfrentamento das mudanças climáticas, promovido por meio de alterações em políticas consolidadas no Plano Plurianual, apresentou avanços e retrocessos.

Entretanto, a persistência de lacunas participativas - como a limitada abrangência da meta 13.3 do ODS 13 - revela que a governança climática brasileira ainda carece de mecanismos institucionais, ou aprimoramento das metas e indicadores, capazes de integrar a sociedade de forma efetiva e contínua na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas. Sem espaços deliberativos amplos, capazes de garantir a escuta qualificada e a influência real das populações mais afetadas, corre-se o risco de consolidar uma sustentabilidade de caráter apenas formal, desconectada das demandas concretas e marcada por assimetrias de poder que reproduzem desigualdades socioambientais históricas.

Assim, a análise realizada demonstra que a integração dos ODS às políticas nacionais, embora constitua avanço no plano normativo e estratégico, não é suficiente para assegurar legitimidade democrática nem eficácia material no enfrentamento da crise climática. A superação desse quadro requer um modelo de governança que vá além da incorporação discursiva de valores colaborativos e que efetivamente institua instrumentos participativos vinculantes, fortalecendo o controle social e o engajamento cidadão. Somente por meio dessa convergência entre democracia substantiva, justiça socioambiental e planejamento de longo prazo será possível enfrentar a urgência climática com a profundidade e a coerência que o desafio exige.

## 6 REFERÊNCIAS

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2003. Disponível em: [Estado-capitalismo-democracia.pdf](#). Acesso em 17/07/2025.

BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina. **A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum**. Revista Brasileira de Direito, 12 (2); 2016.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. 5º edição.

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França; prefácio de Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado (Strategy and Structure for a New State)**. Revista do Serviço Público, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 343–357, jul.–set. 1997. Disponível em: [SciELO Brasil - Estratégia e estrutura para um novo Estado](https://www.scielo.br/j/rsp/article/10.1590/0034-857X2017000300003). Acesso em 15/07/2025.

\_\_\_\_\_. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2018.

\_\_\_\_\_. **Novo desenvolvimentismo: introduzindo uma nova teoria econômica e economia política**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024.

CAPELLA, Ana Claudia. **Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 6., 2008, Campinas.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo, história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HAYEK, Friedrich A. **Individualism: true and false**. In: HAYEK, Friedrich. *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press, 1948. p. 1–32.

\_\_\_\_\_. **O Caminho da Servidão**. Trad. Donald Stewart Jr. 2. ed. São Paulo: Editora Visão, 1960. Disponível em: <https://monergismo.com/wp-content/uploads/hayek-ocaminhodaservidao.pdf>. Acesso em: 15/07/2025.

MARGULIS, Sergio. **Mudanças do clima: tudo que você queria e não queria**

**saber.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020. Disponível em: [Mudanças do Clima - Sergio Margulis](#). Acesso em: 02/08/2025.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: 09/08/2025.

\_\_\_\_\_ Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança.** Brasília: TCU, 2021. Disponível em: [10 passos para a boa governança](#). Acesso em: 09/08/2025.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Planejamento orientado à Agenda 2030.** Brasília, 2024. Disponível em: [Planejamento orientado à Agenda 2030](#). Acesso em: 09/08/2025.

PAULANI, L.M. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses.** In: LIMA, J.C.F., and NEVES, L.M.W., org. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, pp. 67-107. ISBN: 978-85-7541-612-9. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j5cv4/epub/lima-9788575416129.epub>. Acesso em: 09/08/2025.

PEREZ. Marcos Augusto. **A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas.** In: Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. Org. Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. **Mudanças climáticas: por que o problema mais grave da humanidade não se tornou o problema político nº 1?.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2024.

STIFTUNG, Rosa Luxemburg; UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. **Em nome do clima: mapeamento crítico – transição energética e financeirização da natureza.** Rio de Janeiro: RLS Brasil, 2024. Disponível em: <https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2024/03/em-nome-do-clima-2.pdf>. Acesso em: 02/08/2025.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.