



## A LEGITIMIDADE DA PARADIPLOMACIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Gilson Jacobsen<sup>1</sup>  
Napoleão Bernardes Neto<sup>2</sup>

### Resumo

Este estudo investiga a legitimidade da paradiplomacia como instrumento de governança para a promoção do desenvolvimento sustentável por parte de governos subnacionais. Pelo fato de as mudanças no clima representarem a face mais visível das consequências da degradação do meio ambiente em relação à Terra e ao Homem, apresenta a Paradiplomacia como instrumento de Governança para Governos Subnacionais. Ao final, conclui pela Legitimidade do emprego desse instrumento por parte de Estados-membros e Municípios no contexto da Governança Ambiental. Em relação à metodologia, o tratamento dos dados e a elaboração do relatório foram realizados com base no método indutivo.

**Palavras-chaves:** Paradiplomacia; Governança; Governos Subnacionais; Desenvolvimento Sustentável; Sustentabilidade Ecológica.

## THE LEGITIMACY OF PARADIPLOMACY AS AN INSTRUMENT OF GOVERNANCE OF SUBNATIONAL GOVERNMENTS FOR THE PROMOTION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### Abstract

This study investigates the legitimacy of paradiplomacy as a governance instrument for the promotion of sustainable development by subnational governments. Because climate change represents the most visible face of the consequences of environmental degradation in relation to the Earth and Human Beings, it presents paradiplomacy as an instrument of Governance for Subnational Governments. At the end, it concludes for the Legitimacy of the use of this instrument by Member States and Municipalities in the context of Environmental Governance. Regarding the methodology, the data treatment and the elaboration of the report were carried out based on the inductive method.

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito e Justiça Constitucional pela *Università di Bologna* – UNIBO. Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Doutor em Direito Público pela *Università Degli Studi di Perugia* – UNIPG. Juiz Federal. Professor dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica (PPCJ) da UNIVALI. Formador de Formadores junto à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM.

<sup>2</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPCJ) junto à Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Regional de Blumenau – FURB. Advogado. Foi vereador e prefeito eleito e reeleito de Blumenau/SC.



**Keywords:** Paradiplomacy; Governance; Subnational Governments; Sustainable Development; Ecological Sustainability.

## Introdução

As alterações climáticas simbolizam a face mais evidente dos efeitos da degradação do meio ambiente para o planeta Terra e para a própria humanidade. Os fenômenos ambientais se apresentam cada vez mais extremados e, recorrentemente, vêm ultrapassando recordes históricos. Ocorre que os impactos da deterioração da Natureza são indivisíveis e, potencialmente, de modo imediato ou mediato, atingem a todos, ameaçando também – e principalmente – as futuras gerações.

Assim, mudança climática não é apenas uma área do estudo científico, senão também um assunto de debate público e político. Isso porque responder - ou não - à mudança climática afetará os sistemas naturais, a produção de energia, transporte, indústria, políticas governamentais e até mesmo planejamento populacional, equidade distributiva e liberdades e responsabilidades individuais (MASTRANDREA; SCHNEIDER, 2010, p. 4).

Diferentemente de alguns outros problemas ambientais mais localizados, a mudança climática realmente põe em xeque a existência humana e de outras espécies sobre a Terra (HILL, 2017, p. 128).

Em outras palavras, o tema da mudança climática toca diretamente no bem estar do sistema humano e ecológico (MASTRANDREA; SCHNEIDER, 2010, p. 4). E essa realidade demanda um enfrentamento espacial multinível, do local ao global, assim como quase todas as questões que envolvem deterioração ambiental e práticas insustentáveis.

Diante desse cenário, governos subnacionais, especialmente dos municípios e dos Estados-membros da federação (lembrando que no Brasil a federação não é só de Estados, mas também de Municípios, além do Distrito Federal – art. 1º da CRFB/1988), têm recorrido à denominada *paradiplomacia* como instrumento de governança para a promoção do desenvolvimento sustentável, suscitando, assim,



questionamentos e reflexões acerca da legitimidade do emprego dessa ferramenta por parte de entes federados.

Afinal, municípios e Estados-membros têm ou não legitimidade, no plano da governança, para empunhar a bandeira do desenvolvimento sustentável e verberar contra a desenfreada deterioração ambiental em qualquer nível? Ou devem se restringir aos planos locais e regionais nesse enfrentamento?

A questão é atualíssima; tanto que, guardadas as devidas proporções temáticas, nos meses de março e abril de 2020, quando o vírus causador da Covid-19 já havia se espalhado pelo mundo, já tendo feito dezenas de milhares de vítimas fatais, principalmente no norte da Itália, na Espanha e no Estado norte-americano de Nova Iorque, os governadores e prefeitos assumiram grande protagonismo, com entrevistas coletivas diárias e medidas decretadas sempre mais aguardadas do que aquelas anunciadas pelos próprios Presidentes ou Primeiros-Ministros de cada Estado-nação.

No plano da República Federativa do Brasil a situação não foi diferente do ponto de vista da precedência de cautelas impostas por Estados-membros e municípios em relação ao isolamento social e à proibição de circulação comercial e de pessoas, principalmente nas maiores cidades do país, contrariando o que pessoalmente anunciava em rede nacional de televisão o Presidente da República. A questão federativa não tardou a ser levada às barras do Supremo Tribunal Federal, que, no dia 15 de abril de 2020, poucos dias após a decisão liminar do Relator em favor dos entes federados, formou maioria no mesmo sentido daquela decisão monocrática, através de seu primeiro Plenário virtual da história, transmitido ao vivo pelo YouTube. Decidiu a maioria da Suprema Corte brasileira, em síntese, que prefeitos e governadores podem sim decretar o isolamento.

O relatório da presente pesquisa está dividido em três seções principais: 1 Sustentabilidade ecológica: a via para a promoção do desenvolvimento sustentável; 2 Paradiplomacia: instrumento de governança para governos subnacionais; e, 3 A Legitimidade da paradiplomacia como instrumento de governança para a promoção do desenvolvimento sustentável.



Em relação à metodologia, o tratamento dos dados e a elaboração do relato sob a forma de artigo científico foram realizados com base no método indutivo, com utilização das técnicas do referente, das categorias e dos conceitos operacionais (PASOLD, 2018).

## **1 Sustentabilidade ecológica: a via para a promoção do desenvolvimento sustentável**

As evidências científicas quanto ao avançado grau de deterioração ambiental têm se multiplicado e as consequências das alterações climáticas, decorrentes do processo de degeneração da Natureza, são cada vez mais extremas, exteriorizando-se na forma de severas ondas de calor ou de frio, de chuvas intensas ou estiagem severa, recorrentemente ultrapassando médias e níveis históricos.

O ano de 2019 foi o segundo mais quente da história, de acordo com dados publicados pela NASA (ISTO É, 2020) e pelo *Copernicus Climate Change Service* e pelo *Copernicus Atmospheric Monitoring Service*, ambos serviços meteorológicos ligados à União Europeia (GARCIA, 2020). Aliás, a última década foi a mais quente de toda a história, conforme apontam a Nasa, a Administração Oceânica e Atmosférica dos Estados Unidos e o Escritório de Meteorologia do Reino Unido (TERRA, 2020).

Não por coincidência, a Avaliação Ecosistêmica do Milênio (VIEIRA; TAVARES, 2019, p. 251), pesquisa demandada pela ONU a mais de 1.360 especialistas de 95 países, constatou que cerca de 60% (15 entre 24) dos serviços ambientais necessários para a vida (tais quais água e ar limpos e regulação dos climas, por exemplo) vêm sendo degradados ou utilizados de forma não sustentável.

Estatísticas alarmantes corroboram essas pesquisas e seus dados. Em relação à flora, quase um quarto das plantas do mundo se encontra sob risco de extinção; já no que no diz respeito à fauna, os números variam, mas se estima que entre 27.000 a 100 mil espécies por ano sejam dizimadas em decorrência dos efeitos da degradação do meio ambiente (BOFF, 2016, p. 23).

As consequências desse processo de degradação ambiental são inevitavelmente negativas, tanto para os seres humanos quanto para o próprio



planeta Terra. Daí se dizer que “a sustentabilidade nada mais é do que a materialização do instinto de sobrevivência social” (FERRER; GLASENAPP; CRUZ, 2014, p. 1457), tendo em vista que nunca antes corremos tamanhos riscos a ameaçar nosso futuro comum (BOFF, 2016, p. 14).

De fato, além de severas consequências em relação ao presente, o futuro das gerações vindouras está em xeque e, enfatiza-se, as futuras gerações não merecem menor atenção que as atuais (VEIGA, 2015, p. 9). Emerge, nesse contexto, a sustentabilidade como um valor indutor da equidade intergeracional (BOFF, 2016, p. 11). Está-se, assim, “na fronteira de um duplo imperativo ético: a solidariedade sincrônica com a geração atual e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras.” (SACHS, 2009, p. 67).

Em termos de consequências, a abordagem sobre a degradação do meio ambiente exige uma nova ótica temporal, tendo em vista que os (maléficos) efeitos podem demandar lentes de longuíssimo prazo, o que, mais uma vez, reforça o necessário grau de respeito que se deve ter no presente para se garantir a possibilidade de vida com dignidade no futuro às gerações vindouras.

A própria noção de tempo se altera quando se passa a considerar a dimensão ecológica desses crescentes problemas:

*A ecologização do pensamento [...] nos força a expandir nosso horizonte de tempo. Enquanto os economistas estão habituados a raciocinar em termos de anos, no máximo em décadas, a escala de tempo da ecologia se amplia para séculos e milênios (SACHS, 2009, p. 49).*

Além dessa condição temporal bastante própria das consequências da degeneração da Natureza (extremamente elástica, podendo chegar a ser de longuíssimo prazo), outra característica peculiar é a espacial: trata-se de um fenômeno potencialmente transfronteiriço.

Ao se refletir acerca de demandas transfronteiriças, é oportuno resgatar a sempre atual lição de teoria do Estado de Heller (1968, p. 179):

*Uma das conclusões mais fecundas da nova Geopolítica é a de que não existem fronteiras ‘naturais’ do Estado, mas que tôdas as fronteiras políticas são zonas e limites ‘arbitrários’, ‘artificiais’, isto é,*



queridos pelos homens, nascidos das relações de poder e das manifestações de vontade dos que traçam as fronteiras.

Por isso mesmo, Sachs (2009, p. 49) ressalta ser imperioso considerar como nossas ações afetam locais distantes de onde acontecem, podendo atingir todo o planeta.

Soares e Souza (2018, p. 305) sintetizam esse desafio:

Na era da pós-modernidade, pensar o planeta requer uma visão para além dos limites territoriais e geográficos estatais, isto porque a Sustentabilidade deve ser abordada em uma perspectiva global, considerando que os benefícios e riscos em matéria ambiental são repartidos solidariamente por todo o mundo, todos desfrutam da casa comum, a Terra.

Ocorre que essa singular combinação espaço-temporal acaba muitas vezes servindo de justificativa, ainda que inconsciente, para que haja, ou melhor, se reaja com certa liberalidade, condescendência e passividade irresponsáveis no que tange à repressão a ações insustentáveis e deletérias ao meio ambiente. Segundo pondera Bosselmann (2015, p. 26), as pessoas não costumam agir com a necessária urgência justamente por conta das distâncias espaciais (ambiente global) e temporais (gerações futuras).

É imperativo, contudo, reverter essa tendência e perceber que a concreção do valor da sustentabilidade requer urgentíssimas mudanças se o propósito é mesmo o da perpetuação da sociedade planetária, indefinidamente, no tempo e no espaço (FERRER; GLASENAPP; CRUZ, 2014, p. 1457).

Acerca da urgência das horas reclamada pela sustentabilidade, Bosselmann (2015, p. 26) ensina:

[...] 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 chegou. A mudança climática é um exemplo disso.

Diante das consequências intergeracionais e efeitos transfronteiriços da degradação da Natureza, vislumbra-se a necessidade de que o desenvolvimento se dê de modo compatível com os preceitos decorrentes da máxima da sustentabilidade ecológica. Daí decorre a categorização de desenvolvimento



sustentável, isto é, “a ambição de que a humanidade venha a atender às suas necessidades atuais sem comprometer a possibilidade de que as futuras gerações também possam fazê-lo.” (VEIGA, 2015, p. 9).

Sublinhe-se, aliás, por importante, que “a diferença entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável recai sobre o fato de que aquela corresponde a um meio, enquanto este é o próprio fim a ser alcançado” (SOUZA; GARCIA, 2016, p. 137).

Assim, o desenvolvimento sustentável pressupõe consciência e uma postura ética frente aos limitados bens e serviços planetários (BOFF, 2016, p. 147). Por isso mesmo, todo discurso sobre sustentabilidade é, por essência, ético; e, para além disso, traz aquele ínsito viés de defesa do direito à vida das futuras gerações, pelo que, graças àquela magnitude axiológica, caracteriza-se como um princípio jurídico (BOSELNANN, 2015, p. 20-25).

A preservação do meio ambiente é, pois, um desafio planetário que evoca nossa interdependência global (BOFF, 2016, p. 16), tendo em vista que os efeitos da degradação da Natureza são indivisíveis e, assim, não se circunscrevem às fronteiras geopolíticas do local onde o dano foi gerado.

Logo, se as consequências dos danos à Natureza desencadeiam consequências transfronteiriças, o valor da sustentabilidade ecológica também deve ser transfronteiriço. Daí que também a sustentabilidade deve ser globalizada (BOFF, 2016, p. 11), assim como o próprio desafio planetário do desenvolvimento sustentável (SACHS, 2009, p. 58).

É fundamental ressaltar enfaticamente, contudo, que, quando se reconhece a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável como categorias de vocação global, não se pretende sustentar, de modo algum, que as ações tendentes à concreção desses valores devam se limitar ao campo internacional ou transnacional. A efetivação dessas aspirações deve envolver todos os atores possíveis, em todos os níveis: local, regional, nacional e global (BOFF, 2016, p. 17).



Por isso se depreende que a governança ambiental deva corresponder a uma governança global, tanto multinível quanto plúrima em termos de atores/agentes. E é nesse contexto que a paradiplomacia emerge como instrumento de governos subnacionais para a promoção transnacional do desenvolvimento sustentável. É a respeito disso que se discorrerá na seção seguinte.

## **2 Paradiplomacia: instrumento de governança para governos subnacionais**

No contexto da busca pela concreção do valor da sustentabilidade ecológica como via para a promoção do desenvolvimento sustentável, a relação local-global – e vice-versa – não é de dicotomia ou exclusão, mas de simbiótica interdependência. Os efeitos da degradação do meio ambiente, conforme visto, têm a potencialidade de transpassar as fronteiras geopolíticas. Um dano ambiental produzido em determinado local pode desencadear consequências em espaço absolutamente distinto. É, assim, um fenômeno global por excelência e, dessa forma, igualmente exige ação ou reação global, enfatizando-se que “o uso correto do termo ‘global’ envolve grande variedade de agentes/atores e de níveis/escalas” (VEIGA, 2015, p. 36), incluindo, por óbvio, necessariamente, o nível local.

Se o enfrentamento das demandas decorrentes das questões ecológicas reclama uma multiplicidade de atores e agentes em variados níveis e escalas, do local ao global, é absolutamente mandatário um adequado modelo de articulação e cooperação (VEIGA, 2015, p. 35). Demanda-se, portanto, uma governança global, assim entendida como o conjunto das “atividades geradoras de instituições (regras do jogo) que garantem que um mundo formado por Estados-nação se governe sem que disponha de governo central.” (VEIGA, 2013, p. 13).

Quando essa rede de articulação cooperativa visa unicamente ou tem a competência exclusiva para atuar nas questões relacionadas à tutela da Natureza, evidencia-se uma vertente específica da governança global, denominada governança ambiental, expressão empregada para abarcar as diversas instituições e estruturas que se dedicam a proteger o meio ambiente (BOSELNANN, 2015, p. 219).



Ocorre que, se, tradicionalmente, os processos de governança global circunscreviam-se a governos nacionais e organismos multilaterais, contemporaneamente novos atores e agentes, em múltiplos níveis, têm emergido e também protagonizado esse processo de articulação cooperativo em face, principalmente, de demandas transnacionais. Essa nova governança global “precisa ser encarada como um fenômeno múltiplo, tanto em termos sociológicos e políticos quanto em termos de hierarquias territoriais.” (VEIGA, 2015, p. 36).

Notadamente em face das singularidades espaço-temporais próprias dos fenômenos decorrentes da degradação da Natureza, o âmbito de governança global ambiental deve, necessariamente, envolver Estados-membros e municípios, uma vez que “não será possível atingir o desenvolvimento sustentável [...] sem a direta participação dos governos subnacionais na implementação de políticas públicas.” (SETZER; REI; CUNHA, 2012, p. 137).

Oddone, Vázquez e Oro (2018, p. 346) também ensinam que:

A governança ambiental representa uma área de ação na qual os governos, independentemente de seu nível (municipal, regional, estadual ou nacional), devem responder aos problemas globais. Nesse entendimento, o vínculo entre paradiplomacia e governança ambiental é inseparável, pois o primeiro contribui para tornar o segundo operacional.

As cidades são particularmente ilustrativas nesse ponto, tendo em vista serem potencialmente palcos diretos e imediatos tanto da eventual produção de danos ambientais quanto do ponto em que os efeitos do desequilíbrio do meio ambiente mais agudamente se manifestam, pois catalisam o desenvolvimento, o crescimento e a prosperidade das regiões e das nações (MENDES, 2014, p. 3).

Assim é que, fruto da dinâmica da globalização, emerge o necessário papel proativo dos governos subnacionais, com exorta Mendes (2014, p. 3):

[...] em face de um globo em rápida mutação nas suas dinâmicas sociais, econômicas e ambientais, não há espaço para passividade. As redes de relevância evoluem e redesenham-se a cada passo, pelo que o futuro da cidade está na proatividade e interatividade.

A interação proativa dos governos subnacionais nos processos de governança global, sobretudo em relação à governança ambiental, pode encontrar



na paradiplomacia um instrumento vigoroso, que corresponde à “prática da diplomacia por governos de nível não central” (GOMES FILHO, 2011, p. 48), isto é, “atividades internacionais dos governos subnacionais ou atores não estatais.” (ZERAOU, 2016, p. 21).

Para tanto, os governos subnacionais devem ser reconhecidos como *stakeholders* governamentais no cenário internacional, contribuindo para que a paradiplomacia ambiental possa se afirmar, cada vez mais, como essencial em prol do desenvolvimento sustentável (SETZER; REI; CUNHA, 2012, p. 130-137).

Essa capacidade de demanda e cooperação multinível da paradiplomacia já se encontra reconhecida e justificada no âmbito do Direito Internacional, como percebem Farias e Rei (2016, p. 336), que arrematam:

[...] O ativismo regional pode e deverá contribuir de forma positiva ao enfrentamento dos problemas globais, concluindo-se que a adaptação ou modernização do DI é importante, mas não indispensável para o exercício da paradiplomacia, porque os novos atores não são somente uma realidade, mas uma necessidade à própria subsistência das relações multilaterais (FARIAS; REI, 2016, p. 336).

Percebida, assim, a paradiplomacia como instrumento de governança global ambiental de governos subnacionais, há que se aferir a legitimidade do emprego dessa ferramenta ou instrumento, por Estados-membros e municípios, no escopo da promoção do desenvolvimento sustentável.

### **3 A legitimidade da paradiplomacia como instrumento de governança para a promoção do desenvolvimento sustentável**

Não é por acaso que ora se passa a investigar e aferir a legitimidade do emprego da paradiplomacia por parte de entes federados não-centrais para o alcance do aludido propósito.

A legitimidade, no contexto da Teoria Política, compreende “uma relação de correspondência entre algo e seus destinatários, sob um aporte axiológico, portanto ressaltando os valores em questão numa relação de poder”, conforme averba Pasold (1988, p. 20).



Legitimidade e legalidade, nesse sentido, não devem ser confundidas nem, tampouco, entendidas como expressões sinônimas (BERNARDES NETO, 2019, p. 16). A primeira, na verdade, é uma pré-condição de validade para a segunda. A ausência de legitimidade impede o reconhecimento da legalidade, tanto em relação à legislação quanto no que diz respeito aos atos administrativos de modo geral.

Além disso, só se pode atribuir a uma norma jurídica ou ato administrativo validade plena, se, além dos aspectos formais da dogmática jurídica, também houver conveniência axiológica; e essa validade material pressupõe observância dos princípios que prescrevem comprometimentos éticos (MELO, 2005).

Daí que a própria lei somente será legal se for legítima, é dizer, se corresponder aos anseios e valores de seus destinatários (PASOLD, 1988, p. 28).

Assim também o Estado Contemporâneo deve ter e cumprir uma Função Social, ainda de acordo com Pasold (2013, p. 23), para quem a relação entre Estado e Sociedade é a de um instrumento a serviço de sua mantenedora, qual seja a própria Sociedade.

A justificação e a legitimação do próprio Estado, e do exercício de suas atividades, decorrem justamente dessa condição instrumental em relação à Sociedade, pois, consoante Heller (1968, p. 260), quando “se perde a fé na legitimidade da existência do Estado concreto ou do Estado como instituição, pode considerar-se que chegou o seu fim [...]”. Neste sentido o Estado vive de sua justificação”. Assim também, a autoridade da vontade soberana do Estado tem base em sua legitimidade (HELLER, 1968, p. 233).

A aferição da legitimidade de determinada ação estatal deve pressupor, portanto, necessariamente, a verificação do exercício e do alcance de sua função social. Não atendido este critério, a prática deve ser considerada ilegítima, haja vista o caráter instrumental que o Estado deve ter em relação à Sociedade. Não haveria sentido em se criar e suportar a existência continuada do Estado, senão como instrumento em favor do bem comum ou interesse coletivo (PASOLD, 2013, p. 25).

A promoção do desenvolvimento sustentável, as ações tendentes a inibir a degradação ambiental e/ou as que objetivem o fomento de melhor qualidade de vida



através de cuidados em relação à Natureza vêm ao encontro da função social que o Estado deve exercer na contemporaneidade, pois “o Meio Ambiente deve estar sempre ocupando posição central, nodal, essencial no disciplinamento de qualquer atividade individual ou coletiva.” (PASOLD, 2013, p. 76).

Trata-se, pois, conforme Barroso (2015, p. 94), de interesse público primário, assim entendido como “a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade.” Afinal, “toda a nação verdadeiramente democrática luta constantemente por uma vida melhor para todos os seus cidadãos” (GOULART, 1995, p. 23); e jamais haverá melhor qualidade de vida, nem mesmo condição mínima de dignidade para a vida humana, em um meio ambiente inadequado.

Nenhuma das finalidades que cabe ao Estado patrocinar em favor da Sociedade tem condição de se realizar e prosperar sem uma condição ambiental adequada. O meio ambiente sadio e equilibrado é pressuposto para a concretização de quaisquer dos propósitos que sejam missão do Estado alcançar e dos valores que deva promover. Evidencia-se, portanto, a condição de interesse público primário do desenvolvimento sustentável, cujo fomento corresponde a uma função social do Estado contemporâneo:

Defendo que a Função Social que o Estado contemporâneo deve ter e cumprir somente se viabilizará caso, entre outros requisitos, dê prioridade para a realização de valores fundamentais do Homem (com a coerente atuação em favor do **Meio Ambiente**, Saúde, Educação, Trabalho, Liberdade, Igualdade). (PASOLD, 2013, p. 76, grifo do autor).

Fruto dessa visão, a tutela ambiental corresponde a um vigoroso valor constitucional – intergeracional, inclusive, nos termos do art. 225 da CRFB/88 –, absolutamente necessário tendo em vista tratar-se de condição *sine qua non* para a proteção e o fomento da dignidade humana (art. 1º, III, a, da CRFB/88) – primeiro dos valores fundamentais, ao redor do qual orbitam todas as normas, especialmente aquelas que definem os direitos fundamentais (SERAFIN; REUPKE; JACOBSEN, 2021, p. 721) –, que só pode ser protegida e ampliar-se em um ambiente ecologicamente sadio e equilibrado.



Ocorre que ninguém está imune à degradação ambiental, que se constitui na mais grave ameaça à nossa qualidade de vida (VICENTE, 2005, p. 38).

E não há como se ter qualidade de vida, nem desenvolvimento pessoal adequado, ao se viver em um ambiente natural degradado, como adverte Ferrer (2012, p. 312 e 319). Emerge dessa visão a “indissolúvel relação entre desenvolvimento sustentável e direitos humanos.” (VEIGA, 2015, p. 198).

A constitucionalização da salvaguarda ambiental, inclusive com a pretensão da tutela de condições dignas de vida, através de um ambiente ecologicamente equilibrado, para as gerações futuras, representa um significativo marco do constitucionalismo contemporâneo em favor da institucionalização da sustentabilidade ecológica como a via para o desenvolvimento sustentável. Também à luz da experiência comparada esse reconhecimento de direitos e deveres ambientais no plano constitucional tem gerado bons frutos e merecido aplausos (BENJAMIN, 2010, p. 99).

Os governos subnacionais, destacadamente os municípios e os Estados-membros, devem, cada vez mais, protagonizar a reflexão, o debate e, principalmente, a ação em favor da concreção do valor da sustentabilidade ecológica como caminho indutor ao desenvolvimento sustentável. Entende-se, portanto, como legítimo que governos subnacionais valham-se da paradiplomacia como instrumento de governança global ambiental para a promoção do desenvolvimento sustentável, através da adoção de políticas públicas conducentes à concreção do valor da sustentabilidade ecológica.

### **Considerações Finais**

Os efeitos da degradação do meio ambiente em relação ao planeta Terra e à humanidade são cada vez mais perceptíveis na forma de fenômenos extremados da Natureza, como aqueles que decorrem das mudanças climáticas. Ondas de calor ou de frio tanto quanto episódios de seca ou de chuva sucessiva e recorrente têm ultrapassado as médias e os picos históricos.



A indivisibilidade é uma condição intrínseca ao sistema ambiental global, razão pela qual todas as pessoas, em todos os lugares, são potencialmente afetadas, de modo imediato ou mediato, pelos efeitos dos danos à Natureza.

As consequências dessa relação de causa e efeito são transnacionais, pois transfronteiriças, e perpassam, igualmente, o horizonte geracional.

Daí emerge o valor da sustentabilidade ecológica como via para o desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, caminho para a salvaguarda do próprio direito à vida e à qualidade de vida, da presente e das futuras gerações. Esse é um desafio global e, portanto, requer uma concatenada ação multinível, isto é, do local ao global, e multisetorial, ou seja, que envolva plúrimos atores e agentes, o que abrange não apenas os governos centrais de cada nação, mas também os subnacionais (municípios e Estados-membros), além de organismos multilaterais (como a Organização das Nações Unidas – ONU) e entidades locais da sociedade civil.

Nesse contexto, o presente estudo buscou estabelecer as conexões entre sustentabilidade ecológica e desenvolvimento sustentável, e entre paradiplomacia e governança global ambiental para, ao final, afirmar a legitimidade do exercício desse instrumento por parte de governos subnacionais, como municípios e Estados-membros, o que se justifica na medida em que estão abrangidos pela função social que o Estado, como um todo, deve ter e exercer na contemporaneidade.

### Referências das fontes citadas

2019 foi o segundo ano mais quente já registrado, diz Nasa. **Isto É**, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/2019-foi-o-segundo-ano-mais-quente-ja-registrado/>.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERNARDES NETO, Napoleão. **Teoria e Prática do Princípio da Insignificância**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.



BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é – O que não é.** 5. ed. rev. ampl. Petrópolis: Vozes, 2016.

BOSELTMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade:** transformando Direito e Governança. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. Título original: *The Principle of Sustainability: transforming Law and Governance.*

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal do Senado Federal:** Legislação. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf).

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando. Reflexos jurídicos da governança global subnacional. a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1, p.320-339, 5 ago. 2016. p. 336. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v13i1.3642>.

FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía: ¿Construimos juntos el futuro? **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n. 3, p. 310-326, dez. 2012. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>.

FERRER, Gabriel Real; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade: um novo paradigma para o Direito. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 19, n. 4, p. 1433-1464, dez. 2014. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6712>.

GARCIA, Rafael. Ano de 2019 foi o segundo mais quente da história, dizem cientistas europeus. **O Globo**, 08 jan 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ano-de-2019-foi-segundo-mais-quente-da-historia-dizem-cientistas-europeus-24176732>.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil:** uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 2011. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília: 2011. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9379/1/2011\\_FranciscoGomesFilho.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9379/1/2011_FranciscoGomesFilho.pdf).

GOULART, Clovis de Souto. **Formas e Sistemas de Governo.** Porto Alegre/Florianópolis: Sérgio Antonio Fabris Editor/CPGD-UFSC, 1995.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado.** Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. Título original: *Staatslehre.*

HILL, Pamela. **Environmental protection:** what everyone needs to know. New York: Oxford University Press, 2017.

MASTRANDREA, Michael D.; SCHNEIDER, Stephen H. **Preparing for Climate Change.** Cambridge: MIT Presse, 2010.

MELO, Osvaldo Ferreira de. Ética e Direito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 812, 23 set. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7324>.

MENDES, José Fernando Gomes. **O Futuro das Cidades.** Rio de Janeiro: Interciência, 2014.



ODDONE, Nahuel; VÁZQUEZ, Horacio Rodríguez; ORO, Martín J. Quiroga Barrera. Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: una descripción comparada. **Civitas**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p.332-350, 7 ago. 2018. p. 346. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29690>.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 4. ed. rev. amp. Itajaí: Univali, 2013. p. 25. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20DO%20ESTADO%20CONTEMPOR%C3%82NEO.pdf>.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14. ed. rev. atual. e amp. Florianópolis: Emais, 2018.

PASOLD, Cesar Luiz. **Reflexões sobre o Poder e o Direito**. 2. ed. Florianópolis: Estudantil, 1988.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. Título original: *Beyond Growth: Policies and Institutions for Sustainability*.

SERAFIN, Gabriela Pietsch; REUPKE, Erika Giovanini; JACOBSEN, Gilson. Inconstitucionalidade da EC 103/2019 quanto à fixação de idade mínima para a aposentadoria especial: uma abordagem à luz do direito fundamental ao meio ambiente de trabalho equilibrado. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.2, 2º quadrimestre de 2021. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/17812/10160>. Acesso em: 09 set. 2021.

SETZER, Joana; REI, Fernando; CUNHA, Kamyla Borges. A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 129-140, 8 jun. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v9i3.1817>.

SOARES, Josemar Sidinei; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Sociedade de consumo e o consumismo: implicações existenciais na dimensão da sustentabilidade. **Direito & Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p.304-318, ago-dez 2018.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Rafaela Schmitt. Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável: desdobramentos e desafios pós-relatório Brundtland. In: REZENDE, Elcio Nacur; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. **Direito e Sustentabilidade II**. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 132-150.

ÚLTIMA década foi a mais quente já registrada. **Terra**, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/ultima-decada-foi-a-mais-quente-ja-registrada,3073aa2c0893165c748132ea26cbcf5a2tr9n2x3.html>.

VEIGA, José Eli da. **A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.





VIEIRA, Ricardo Stanziola; TAVARES, Elisa Goulart. Direito da sustentabilidade: reflexões acerca da crise ecológica marcada pela flexibilização das normas ambientais e a efetivação dos direitos humanos socioambientais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.14, n.1, jan.-abr. 2019. p. 251. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/14235/8028>.

VICENTE, Kim. **Homens e máquinas**. Tradução de Maria Inês Duque Estrada. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005. Título original: *The human factor*.

ZERAQUI, Zidane. Para entender la paradiplomacia. **Desafíos**, Bogotá, v. 28, n. 1, p. 15-34, jan. 2016. Disponível em: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359643444001/>.