

## **A PARADIPLOMACIA, A GOVERNANÇA GLOBAL E O PAPEL DA COOPERAÇÃO PARA OS ESTADOS SUBNACIONAIS**

Paradiplomacy, global governance and the role of cooperation to the united subnational

CRISTIANE ELIAS DE CAMPOS PINTO<sup>1</sup>  
Universidade Católica de Santos

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Da paradiplomacia e o Direito Internacional do Meio Ambiente. 3. A Paradiplomacia e a Governança Global. 4. A Paradiplomacia e a Soberania dos Estados no contexto das políticas públicas frente o ordenamento jurídico brasileiro.

**Resumo:** O presente trabalho abordou importantes questões do Direito Ambiental Internacional, relacionadas com a Paradiplomacia, visando traçar uma análise inicial da relação da Paradiplomacia Ambiental, da Governança Global, e da Soberania dos Estados. Identificou o tema proposto, levando em consideração a premissa de que os problemas ambientais não estão adstritos a barreiras territoriais, e, dessa forma, mostra-se absolutamente necessária a adoção de mecanismos de cooperação internacional para o enfrentamento dessa problemática que é global. Assim foi possível identificar a importância do aprofundamento dos temas para a perspectiva de análise das ações que podem ser obtidas no combate de problemas ambientais globais. Ademais, a participação dos estados subnacionais poderá ampliar o atual modelo de construção de políticas públicas para cidades sustentáveis e a contribuição desses estados em cooperação com outros, em projetos bem sucedidos sob o ponto de vista do desenvolvimento de cidades sustentáveis que, historicamente, tenham exercido paradiplomacia com boa governança global.

**Palavras chave:** paradiplomacia; governança; soberania

**Abstract:** This paper addresses important issues of international environmental law related to the Paradiplomacy, aiming to draw an initial analysis of the Environmental Paradiplomacy of Global Governance and State Sovereignty. Has identified the theme, taking into account the assumption that environmental problems are not assigned to territorial barriers, and thus proves to be absolutely necessary to adopt international cooperation mechanisms for addressing this problem that is global. Thus it was possible to identify the importance of deepening the themes for analysis perspective of actions that can be taken to combat global environmental problems. Moreover, the share of sub-national states may expand the current model of development of public policies for sustainable cities and the contribution of these states in cooperation with others, in successful projects from the point of view of

---

<sup>1</sup> Advogada. Professora Universitária. Mestra em Direito Ambiental e Doutoranda em Direito Ambiental Internacional, pela Universidade Católica de Santos - Brasil. e.mail: [cristiane.e.c.pinto@gmail.com](mailto:cristiane.e.c.pinto@gmail.com)

the development of sustainable cities that historically have exercised paradiplomacy with good global governance.

**Keywords:** Paradiplomacy ; governance ; sovereignty

## 1. Introdução

O presente trabalho aborda assuntos relevantes do Direito Ambiental Internacional, relacionados com a Paradiplomacia, com o objetivo de traçar uma análise bastante inicial da relação da Paradiplomacia Ambiental, da Governança Global, e da Soberania dos Estados, para instigar uma provocação mais aprofundada dos temas em um trabalho futuro.

Sendo assim, e em se tratando de uma abordagem doutrinária, passa a identificar o tema proposto, levando em consideração a premissa de que os problemas ambientais não estão adstritos a barreiras territoriais, e, dessa forma, mostra-se absolutamente necessária a adoção de mecanismos de cooperação internacional para o enfrentamento dessa problemática que é global.

## 2. Da paradiplomacia e o Direito Internacional do Meio Ambiente.

O conceito de paradiplomacia ambiental está inserido na temática do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) e ganhou destaque segundo REI, SETZER e CUNHA<sup>2</sup>

Em primeiro lugar, porque os problemas que afetam o mundo hoje exigem uma resposta de múltiplos atores, em múltiplas escalas, cabendo aos governos subnacionais o papel crucial de desenvolver e implementar as políticas necessárias à promoção do paradigma da sustentabilidade mais próximos do cidadão.

Desta afirmação, já podemos pensar que faz parte do estudo do Direito Internacional do Meio Ambiente, a preocupação com o papel dos governos subnacionais na condução de políticas públicas diversas, bem como, da capacidade destes Estados de efetiva implementação de tais políticas.

***Assim, podemos afirmar, que o instituto da paradiplomacia pode ser um exemplo eficaz de cooperação internacional entre municípios com diversas vocações, especialmente para traçar perspectivas de desenvolvimento sustentável.***

---

<sup>2</sup> REI, F. C. F.; CUNHA, K. **Paradiplomacia ambiental e o papel do Estado de Sao Paulo na agenda climática.** In: Maria Luiza Machado Granziera; Alcindo Gonçalves. (Org.). Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo. Santos: Ed. Univ. Leopoldianum, 2012

***Entendemos que a paradiplomacia é uma maneira de se atingir a boa governança ambiental global, para o alcance do desenvolvimento sustentável, esta entendida como meio, ou meios de solucionar problemas e de atingir bons resultados não excluindo a posição do Estado tampouco do setor privado.***

Nesse sentido, o Direito Internacional do Meio Ambiente, assume um protagonismo já que reúne um conjunto de direitos que, se bem articulados, podem garantir ou ao menos desenhar valiosos instrumentos de cooperação entre Estados em matérias ou assuntos que até pouco tempo, encontravam barreiras na soberania dos Estados.

Desse modo, e como bem sublinham (REI, SETZER e CUNHA)

Na verdade, o Direito Internacional do Meio ambiente assume um papel funcional nessa nova ordem, já que se fundamenta em um mix de direitos que nele convivem, reclamando reformas com peculiar equilíbrio e contínuo exercício. Ao mesmo tempo em que é um produto dos estados, é cada vez mais impulsionado pelos trabalhos das organizações Internacionais (oIs), das Redes de Governos Regionais e Locais e também de outros atores da sociedade internacional, como as organizações não Governamentais (onGs). Aliado a isso, tem-se a contribuição do conhecimento científico e da sua evolução, reforçando o papel da *softlaw* como a grande ferramenta a serviço da adaptação do Direito Internacional aos novos desafios da sociedade contemporânea, como a agenda ambiental, na impossibilidade de se avançar com regras impositivas em determinados campos

Ademais, e asseverando o papel do Direito Internacional na atualidade, podemos dizer que as questões ambientais globais ensejam a necessidade de visão mais ampliada sobre a implementação ou aplicação das normas de Direito Internacional.

Nesse raciocínio, enuncia KISS<sup>3</sup>

Another aspect of the function of international law, on which global change certainly has an impact, is the implementation and the enforcement of international legal rules. Indeed, the new requirements modify the tasks of states, they make it necessary to use or to create new international mechanisms for the surveillance of the implementation of such rules and they change our approach to international liability.

---

<sup>3</sup> KISS, Alexandre Charles. ***The implications of global change for the international legal system. Environmental change and international law: New challenges and dimensions.*** UNITED NATIONS UNIVERSITY PRESS, 2005, p. 325.

Assim, podemos afirmar de antemão, que o instituto da paradiplomacia pode ser um exemplo eficaz de cooperação internacional entre municípios com as mais diversas vocações, especialmente para traçar perspectivas de desenvolvimento sustentável.

É ainda, importante destacar a visão de KEATING<sup>4</sup>

la paradiplomacia es un fenómeno bastante reciente y sujeto en gran medida a la prueba u error en la medida en que lãs regiones experimentan lo que funciona y lo que resulta rentable en la relación consto y resultados. Algunas regiones, trás realizar este balance de costos y resultados, comienzan a darse cuenta de que gran parte de lo que han estado haciendo tiene pocos efectos prácticos y, como consecuencia de ell, se replantean su actividad

Por outro lado, não há o que se olvidar, segundo mesmo o que preleciona Saskia Sassen<sup>5</sup> que,

as cidades assumiram um papel estratégico na nova geografia do poder. Pois "(...) com suas complexas redes de empresas, que oferecem serviços altamente especializados e talento profissional, são lugares estratégicos para a produção destas funções especializadas" necessárias às grandes corporações.

É, portanto, inegável, a inserção internacional das cidades, bem como a necessidade de instrumentos efetivos de cooperação para o desenvolvimento de cidades eficientes, ambientalmente equilibradas e com governos locais minimamente empoderados.

Nessa esteira, sustenta Pietro apud Rodrigues<sup>6</sup>, 2004, 443)

(...) o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional

---

<sup>4</sup> KEATING, M. 2000. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias**. In: M. KEATING; F. ALDECOA, Paradiplomacia: las relaciones internacionales de lãs regiones. Barcelona, Marcial Pons, 2000, p. 70

<sup>5</sup> SASSEN, Saskia. **El Estado y la nueva geografía del poder**. In. VIGEVANI, Tullo, et al. (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004, p. 375.

<sup>6</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE CIDADES: PARADIPLOMACIA SUI GENERIS?** Paper aprovado para a 36º ANPOCS, GT28 – Política Internacional, 21-25 de outubro de 2012.

### **3. A Paradiplomacia e a Governança Global**

Entendemos que a paradiplomacia é a maneira de se atingir a boa governança ambiental global, para o alcance do desenvolvimento sustentável, que segundo GONÇALVES<sup>7</sup>, o tema de governança pode ser definido como:

meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção. Mas a governança não exclui a dimensão estatal: ao contrário, acaba por envolvê-la. Governança diz respeito, como já ressaltado (...) à "totalidade das diversas maneiras" para administrar problemas, com a participação e ação do Estado e dos setores privados. É evidente, porém, que a dimensão não-estatal é o traço proeminente e de certa forma inédito trazido pela governança ao debate e à formulação de políticas e de ações nos planos nacional e internacional.

É criterioso asseverar, que as cidades historicamente assumem posição de destaque nas relações internacionais especialmente para participar de blocos regionais e locais que tratam dos mais diversos interesses, como portos e questões urbanas.

Assim destaca RODRIGUES<sup>8</sup>

Embora não se possa falar genericamente em direitos históricos das cidades como atores internacionais (apenas excepcionalmente, recorde-se a Cidade de Trieste), a história das relações internacionais, principalmente européia, mostra que muitas cidades mantiveram práticas reconhecidas, e não contestadas, de relações internacionais em forma paradiplomática. Essa experiência histórica, incorporada na própria identidade das cidades, age como um vetor de legitimidade para o exercício de uma paradiplomacia contemporânea, à luz da globalização e da governança global.

Outro aspecto que compõe a presente hipótese é o lugar que a cidade ocupa na ordem político-jurídica do Estado nacional. Na medida em que existam e se consolidem estruturas e políticas de descentralização política e/ou administrativa, as cidades assumem competências e atribuições que as aproximam das relações internacionais, seja como cooperantes, seja como atores em processos de construção coletiva, multilateral e regional. Pense-se nos temas de competência das cidades – em geral comum aos outros entes – para a criação e execução de políticas públicas: planejamento urbano, meio ambiente, proteção a bens culturais, educação, saúde e transporte municipal

---

<sup>7</sup> GONÇALVES, Alcindo. "**Rio+20 e a Governança Ambiental Global**". In: Revista Política Externa, vol. 21, nº 2, (set/out/nov, 2012)

<sup>8</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE CIDADES: PARADIPLOMACIA SUI GENERIS?** Paper aprovado para a 36º ANPOCS, GT28 – Política Internacional, 21-25 de outubro de 2012

Vemos a paradiplomacia como um valioso instrumento do Direito Internacional, para o auxílio de problemas globais, como perspectiva moderna de governança, a garantir efetividade de projetos cooperados para o desenvolvimento sustentável de Estados Subnacionais.

Ademais, é importante destacar o papel da paradiplomacia na posição das cidades na ONU, a participação e a inclusão dos municípios no documento final da Rio +20 (*Zero Draft*), na Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD), assim como o papel da Rede Mercocidades.

#### **4. A Paradiplomacia e a Soberania dos Estados no contexto das políticas públicas frente ao ordenamento jurídico brasileiro.**

A ideia de Soberania dos Estados é tema de extrema relevância para o Direito Internacional e ganha destaque nas questões de Direito Ambiental, dada a notável complexidade de solução destas problemáticas.

Na área ambiental, agrava-se essa missão ou tarefa, na medida em que se constata que os problemas ambientais são, notadamente, globais e por essa perspectiva, é que deve nortear-se o Direito Internacional.

Sendo assim, interessante o pensamento de FERRAJOLI<sup>9</sup>

Fora do horizonte do direito internacional, de fato, nenhum dos problemas que dizem respeito ao futuro da humanidade pode ser resolvido, e nenhum dos valores do nosso tempo pode ser realizado: não apenas a paz, mas tampouco a igualdade, a tutela dos direitos de liberdade e sobrevivência, a segurança contra a criminalidade, a defesa do meio ambiente concebido como patrimônio da humanidade, conceito que também inclui as gerações futuras.

E ainda, considerando que a soberania pode ter seus limites ultrapassados pelo Estado Moderno e pela compreensão de que determinados problemas ensejam a superação de conceitos, e de limites territoriais, podemos conceber a paradiplomacia como instrumento que justifica a soberania dos estados subnacionais para enfrentamento e cooperação em matéria ambiental.

Ainda nessa linha fala FERRAJOLI,

Naturalmente, essa crise do Estado é uma crise de época, com conseqüências imprevisíveis. Mas acreditamos que cabe à cultura jurídica e política apoiar-se naquela "razão artificial" que é o direito, e que já no passado moldou o Estado em suas relações internas, para indicar as formas e os percursos: os quais passam, evidentemente, através da superação da própria forma do Estado nacional e através da reconstrução do direito internacional, fundamentado não mais na soberania dos Estados, mas desta vez, sobre as autonomias dos povos.

<sup>9</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. Martins Fontes: 2002, p. 62

Nos limites da soberania dos Estados Subnacionais e na esfera de competência legislativa brasileira, cabe aos municípios brasileiros, segundo o artigo 30 da Carta Constitucional de 1988 legislar sobre assuntos de interesse local, complementar a legislação federal e a estadual e promover adequado ordenamento territorial, "*mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*".

A regra constitucional define claramente o papel dos municípios na política urbana atribuindo a estes a competência legislativa aos interesses locais, neste entendido como aquele que compatibiliza as atividades econômicas e sociais a garantir o pleno desenvolvimento das funções das cidades.

Ainda sobre a questão do que se entende por interesse local, Freitas<sup>10</sup> entende que o texto constitucional "*não confere aos Municípios competência para legislar sobre tudo o que reputarem importante*". É necessário que cada caso seja analisado, observando-se as legislações federal e estadual e também a importância do interesse local.

Do mesmo modo, caberá aos Municípios promover o planejamento urbano adequado, através dos instrumentos jurídicos dispostos pela política urbana nacional, de sorte que nos parece necessário identificar o embasamento legal da política urbana.

Sendo assim, cabe mencionar neste momento e apenas para contextualizar o tema deste trabalho, que o município é ente federativo com competência para legislar sobre diversos instrumentos de política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal 11.057/2011.

Ainda, e segundo Nelson Saule Junior, a Constituição Federal de 1988 inovou ao dispor pela primeira vez um capítulo específico destinado à política urbana, contendo princípios, responsabilidades e instrumentos jurídicos e urbanísticos com o fito de alterar o quadro de degradação ambiental e desequilíbrio social nas cidades.

Do mesmo modo, revela-se um grande marco regulatório para a política urbana a criação do Ministério das Cidades em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº. 103, depois convertida na Lei nº. 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Decreto nº. 4665, de 3 de abril de 2003, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades como órgão da Administração Federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - política de desenvolvimento urbano;

---

<sup>10</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 61-63

- II - políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- III - promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- IV - política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- V - planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e
- VI - participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento

Os órgãos municipais de Meio Ambiente e Planejamento Urbano também desempenham importante função nos municípios, inclusive de cooperação entre os demais órgãos municipais, bem como, podem atuar nas Redes de Cidades que primam por objetivos comuns de sustentabilidade.

Outrossim, e ainda tratando da política urbana nacional, o artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, e que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Vale mencionar, apenas a guisa de informação que, por disposição do artigo 41 do Estatuto da Cidade, o plano diretor não é obrigatório para todos os municípios brasileiros, notadamente para aqueles com menos de 20 mil habitantes.

Sendo assim, para os municípios obrigados afigura-se medida cautelosa e indutora de eficácia do próprio plano diretor a aprovação conjunta de outras normas de caráter ambiental e urbanística, sem as quais provavelmente o referido plano não terá a efetividade desejada.

A Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, por sua vez, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu regras gerais para a gestão dos Municípios, deixando para estes a definição de sua própria política urbana.

Dentre as regras gerais estabelecidas pela lei em comento destacaremos em linhas gerais a seguir as diretrizes, os objetivos, assim como os vários instrumentos da política urbana.

De acordo com a Lei 10.257/01 são consideradas as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade as abaixo elencadas, que serão reproduzidas pela sua importância especialmente para o tema que estamos delimitando:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar

os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

As diretrizes do Estatuto atuam como princípios e nessa qualidade devem servir como orientação aos Municípios quando da elaboração das políticas de desenvolvimento urbano que devem ser executadas pelos instrumentos previstos na lei, que serão mencionados após tratarmos do objetivo da política urbana e das funções sociais da cidade.

Destarte, podemos antecipar nesse momento, e até mesmo para justificar por que mencionamos com o devido destaque tais diretrizes, que os instrumentos previstos no Estatuto, servem como útil ferramenta de planejamento das cidades, como ferramenta de controle urbano, a garantir o crescimento sustentável, a oferta adequada de equipamentos urbanos e a qualidade de vida das pessoas.

Vale mencionar, outrossim, que a imposição de diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, segundo Padilha<sup>11</sup> (2010, p. 414), *"não exclui a possibilidade do Plano Diretor, para alcançar o seu cumprimento, estabelecer diretrizes específicas"*

---

<sup>11</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos do Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Elsevier, 2010, p. 414

Mormente, estabelecer diretrizes específicas é demasiadamente importante para qualquer plano, já que dessa forma, poderá contemplar as reais necessidades dos municípios.

Ademais e pela análise das diretrizes, podemos entender que os instrumentos de política urbana estatuídos pela mesma norma guardam estreita relação com a ideia de que as cidades devem garantir efetividade na utilização de políticas de planejamento urbano.

Para atingir tal desiderato, devem aprovar as normas específicas de planejamento e que tal atitude deverá ser adequada quanto ao tempo de sua edição, visto que a inércia ou a demora do Poder Público no exercício dessa função favorecem constantemente o crescimento e expansão urbana desordenada, e atende em muitos casos aos interesses de grandes grupos econômicos que não tem verdadeiramente compromisso com os interesses sociais, com os interesses da cidade e com a qualidade de vida das pessoas.

Dessa forma, analisar as diretrizes do Estatuto afigura-se tarefa importante na medida em que a política urbana atingirá seus objetivos, desde que se utilize dos instrumentos nela previstos inspirados nessas diretrizes.

O objetivo da política urbana foi disciplinado no art. 2.o do Estatuto que visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante as diretrizes estabelecidas no mesmo artigo.

Para Canepa<sup>12</sup>, as funções sociais da cidade são funções urbanísticas que o Poder Público deve atender, sendo elas: habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana.

Ainda na opinião de SILVA<sup>13</sup>,

A cidade é fruto da organização e da sociabilidade humana, possuindo atualmente estruturas e formas políticas legítimas para a sua organização e desenvolvimento de seus habitantes. Por ser uma construção artificial, deve a cidade possuir uma relação dinâmica com aqueles que nela habitam. Apesar de desaconselhável, a sociedade por ter uma relação predatória com a natureza. Uma relação desse tipo é impossível na cidade, pois tudo o que é feito, processado, construído ou aproveitado nesse espaço é fruto das relações humanas; por isso, as cidades devem estar em constantes modificações, para atender às novas ou crescentes necessidades humanas.

Enfim, e utilizando o entendimento do mesmo autor, *"a cidade deve ser um bom lugar para viver, esta e as futuras gerações"*.

---

<sup>12</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis**. São Paulo: RCS Editora, 2007, p. 112

<sup>13</sup> SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor. Teoria e Prática**. São Paulo: Saraiva, 2008, p.74

Essas funções têm notadamente tratamento constitucional, e inspiração de tratados internacionais que veremos adiante. O direito a habitação está previsto no artigo 6.º da Constituição Federal, além de estar previsto em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a função trabalhar segundo José Afonso da Silva<sup>14</sup> "*realiza-se nas indústrias, no comércio e nos estabelecimentos governamentais e prestadores de serviço*" e para que se garantam condições dignas de trabalho o zoneamento irá estabelecer as regras para o pleno exercício dessa função.

A função recreação do mesmo modo também é garantida constitucionalmente posto que está prevista no rol dos direitos sociais do artigo 6.º da carta constitucional

Já a função de circulação humana se manifesta pelo direito de locomoção também previsto constitucionalmente nos incisos XV e LXVIII do artigo 5.º que se refere à implementação de um sistema viário sobre o qual falaremos quando tratarmos dos requisitos dos planejamentos urbanos.

Por derradeiro, vale mencionar a opinião de SIRVINSKAS<sup>15</sup> sobre o que representa a função social das cidades:

As funções sociais da cidade serão estabelecidas pelos municípios, partindo das normas gerais fixadas por lei. Essa lei é a própria Constituição Federal, que, em diversos dispositivos, fixa regras para o bem-estar da comunidade. Tais critérios estão estabelecidos no art. 225, caput. da CF, ao dizer que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrados. Para que isso seja possível, há a necessidade de uma política de habitação adequada, saneamento básico amplo, distribuição de água a todos os habitantes, hospitais suficientes, trabalho para todos, salário digno, possibilidade de respirar ar adequado.

Para garantir que as funções sociais sejam cumpridas, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos de política urbana, igualmente definidos pela lei no artigo 4.º, sendo eles:

- I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:
  - a) o plano diretor;
  - b) a disciplina sobre o parcelamento do uso e da ocupação do solo;
  - c) o zoneamento ambiental;

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 234

<sup>15</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: SARAIVA, 2013, p. 717

- d) o plano plurianual;
- e) as diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa
- g) os planos de desenvolvimento econômico e social

Os instrumentos previstos na lei visam à organização do espaço urbano para garantir as funções sociais da cidade anteriormente mencionadas.

Sendo assim, e diante desse panorama legal, o grande questionamento que se faz é a respeito da efetividade das normas tendentes ao equacionamento das questões ambientais, estas vistas, como dito outrora, questões globais, posto que não se encerram em barreiras geográficas.

Indubitavelmente, e pela experiência brasileira, ainda que este trabalho não traga qualquer estudo de caso, tampouco se proponha a isso, a resposta ao questionamento feito no parágrafo anterior é de que pouca efetividade é garantida sob a égide da Lei, ou seja, o elemento normativo, não é capaz, ao menos isoladamente, de garantir concretude, efeitos práticos ao que a sociedade espera e deseja, tampouco ao que a comunidade internacional aspira em questões ambientais de todos os gêneros.

E é justamente essa a razão, pela qual defendemos que a paradiplomacia, vista como uma perspectiva moderna de governança, pode promover positivos resultados na solução de problemas ambientais, na cooperação em políticas públicas, no auxílio ao estabelecimento de medidas e acordos internacionais entre municípios participantes de redes de cooperação, considerando que as tradições formas de solução de problemas não resultam, na atualidade, na produção de resultados mais efetivos na escala e na dimensão de problemas que a humanidade se depara e em relação aos quais, os Estados não podem se esquivar.

### **Considerações finais**

Com base na sucinta análise dos institutos da Paradiplomacia, da Governança e Soberania é possível identificar a importância do aprofundamento dos temas para a perspectiva de análise das ações que podem ser obtidas no combate de problemas ambientais globais, especialmente no contexto legal que se apresenta para implementação de políticas públicas.

Ademais, a participação dos estados subnacionais poderá ampliar o atual modelo de construção de políticas públicas para cidades sustentáveis e a contribuição desses estados em cooperação com outros, em projetos bem sucedidos sob o ponto de vista do desenvolvimento de cidades sustentáveis.

Por fim, e como bem assevera RODRIGUES há reconhecimento histórico das cidades em relações internacionais como modelos reconhecidos de paradiplomacia exercida com boa governança global, o que só reforça a relevância desse instrumento no Direito Internacional do Meio Ambiente.

Ademais, o reconhecimento histórico advém, não só da prática dos institutos mencionados acima, mas também da necessidade de se adotar outras e novas

fórmulas para solução de problemas tão complexos como são os problemas ambientais na escala em que se apresentam nos dias atuais.

### Referências bibliográficas

- CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis**. São Paulo: RCS Editora, 2007.
- FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. Martins Fontes: 2002
- FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000
- GONÇALVES, Alcindo. **"Rio+20 e a Governança Ambiental Global"**. In: Revista Política Externa, vol. 21, nº 2, (set/out/nov, 2012)
- KEATING, M. 2000. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias**. In: M. KEATING; F. ALDECOA, Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Barcelona, Marcial Pons.
- KISS, Alexandre Charles. **The implications of global change for the international legal system. Environmental change and international law: New challenges and dimensions**. UNITED NATIONS UNIVERSITY PRESS.
- PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos do Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Elsevier, 2010
- REI, F. C. F.; CUNHA, K. **Paradiplomacia ambiental e o papel do Estado de Sao Paulo na agenda climática**. In: Maria Luiza Machado Granziera; Alcindo Gonçalves. (Org.). Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo. Santos: Ed. Univ. Leopoldianum, 2012.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE CIDADES: PARADIPLOMACIA SUI GENERIS?** Paper aprovado para a 36º ANPOCS, GT28 – Política Internacional, 21-25 de outubro de 2012. Disponível em  
: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8168&Itemid=217](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8168&Itemid=217)>
- SASSEN, Saskia. **El Estado y la nueva geografía del poder**. In. VIGEVANI, Tullo, et al. (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004.
- SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito à cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999
- SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor. Teoria e Prática**. São Paulo: Saraiva, 2008
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: SARAIVA, 2013