

Governança ambiental multinível e coordenação federativa nas políticas de sustentabilidade *Multilevel environmental governance and federal coordination in sustainability policies*

Guilherme Pordeus Brandão Lucena¹ e Paulo Abrantes de Oliveira²

v. 14/ n. 1 (2026)
Janeiro/Março

Aceito para publicação em 16/05/2025.

¹Mestrando em Gestão e Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, Paraíba. ORCID: 0009-0003-9400-567X. E-mail:

brandaopordeus@gmail.com;

²Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. Professor da Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, Paraíba. ORCID: 0000-0003-2927-0867. E-mail: barionix01@gmail.com.

RESUMO: A intensificação dos problemas ambientais nas últimas décadas alterou a forma como o Estado precisa organizar sua atuação diante das demandas ecológicas e do próprio desenvolvimento. No Brasil, essa questão está presente na Constituição Federal de 1988, na qual distribuiu a proteção do meio ambiente entre diferentes níveis de governo, inserindo-a no campo das competências comuns, da legislação concorrente e da atuação administrativa descentralizada. À luz desse contexto, foi nesse cenário que o presente artigo se propôs a analisar a relação entre governança ambiental multinível e coordenação federativa nas políticas de sustentabilidade, buscando compreender em que medida a repartição constitucional de competências consegue se traduzir em respostas institucionais efetivas. Para alcançar esse objetivo, adotou-se abordagem qualitativa orientada pelo método dedutivo, partindo das bases do constitucionalismo ambiental e do federalismo cooperativo para, em seguida, analisar a doutrina abalizada, o marco normativo da política ambiental brasileira e estudos já produzidos sobre experiências de articulação interfederativa. Com o desenvolvimento do trabalho, foi possível perceber que a simples distribuição de atribuições entre os entes federativos não é suficiente para assegurar a efetividade da política ambiental. Embora a pluralidade institucional amplie a presença territorial da ação estatal, ela também pode gerar dificuldades de coordenação, sobreposições administrativas e diferenças de capacidade entre governos que, no plano constitucional, compartilham responsabilidades semelhantes. Outrossim, os estudos analisados mostraram que os melhores resultados surgem quando diretrizes normativas, capacidade administrativa e mecanismos de cooperação entre escalas decisórias atuam de forma interligada.

Palavras-chave: Políticas públicas; Federalismo; Meio ambiente; Cooperação interfederativa; Arranjos institucionais territoriais.

ABSTRACT: The intensification of environmental problems in recent decades has altered the way the State must organize its actions in response to ecological demands and to the dynamics of development itself. In Brazil, this issue is reflected in the Federal Constitution of 1988, which distributes environmental protection among different levels of government, placing it within the sphere of common competences, concurrent legislation, and decentralized administrative action. In light of this context, the present article set out to examine the relationship between multilevel environmental governance and federative coordination in sustainability policies, seeking to understand to what extent the constitutional distribution of competences can be translated into effective institutional responses. To achieve this objective, the study adopted a qualitative approach guided by the deductive method, starting from the theoretical foundations of environmental constitutionalism and cooperative federalism and subsequently examining relevant legal scholarship, the normative framework of Brazilian environmental policy, and studies addressing experiences of intergovernmental coordination. The development of the research made it possible to observe that the mere distribution of responsibilities among federative entities is not sufficient to ensure the effectiveness of environmental policy. Although institutional plurality expands the territorial presence of state action, it may also generate coordination difficulties, administrative overlaps, and differences in governmental capacity among actors that, at the constitutional level, share similar responsibilities. Furthermore, the studies analyzed indicate that the

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

most effective outcomes tend to emerge when normative guidelines, administrative capacity, and mechanisms of cooperation across decision-making levels operate in an integrated manner.

Keywords: Public policies; Federalism; Environment; Intergovernmental cooperation; Territorial institutional arrangements.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A proteção do meio ambiente passou, há muito, a ultrapassar os limites de uma política administrativa setorial, considerando que o agravamento dos riscos ecológicos, a intensificação dos conflitos em torno do uso dos recursos naturais e a progressiva incorporação da sustentabilidade ao modelo jurídico e institucional colocaram o tema para o cerne da organização do poder público. Nessa toada, o que se põe em questão é a aptidão das estruturas decisórias para dar resposta a problemas que se projetam sobre escalas diversas, alcançam territórios diferentes e reclamam atuação simultânea de múltiplos centros de competência.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 não reservou a matéria ambiental a um único ente político, uma vez que a submeteu a uma lógica de encargos compartilhados, inserindo a tutela ecológica no espaço das competências comuns, da legislação concorrente e da atuação administrativa descentralizada. Essa questão mostra, desde logo, que a questão ambiental não pode ser lida apenas a partir da repartição abstrata de atribuições.

Logo, entre a norma constitucional e a realização da política pública existe um plano intermediário, pertinente, em que se definem as condições reais de articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse caminho, é nesse plano que se encontram, ao mesmo tempo, a possibilidade de coordenação e o risco permanente de dispersão.

A noção de governança ambiental multinível ganha pertinência porque permite enfrentar essa problemática, bem como sua utilidade está em mostrar que a ação ambiental do Estado contemporâneo depende de conexões institucionais do que aquelas oferecidas por uma leitura meramente vertical da autoridade. A proteção ambiental, principalmente quando vinculada a políticas de sustentabilidade, necessita de articulação entre instâncias normativas, órgãos administrativos, estruturas técnicas e espaços territoriais, de modo que a eficácia das decisões passa a depender da qualidade dos mecanismos que os vinculam.

É a partir dessa ideia que se delinea o problema da pesquisa. Se a ordem constitucional brasileira distribui a proteção ambiental entre diferentes níveis de governo, de que modo a governança ambiental multinível interfere na condução das políticas de sustentabilidade e em que medida a coordenação federativa tem sido capaz de converter pluralidade institucional em atuação pública minimamente convergente?

A indagação acima nasceu da percepção de que a multiplicação de centros decisórios, embora amplie a capilaridade da ação estatal, também favorece superposições, omissões recíprocas, diferenças operacionais e bloqueios de implementação, comprometendo a passagem do dever jurídico de proteção para a sua expressão material.

Nessa linha, o artigo tem por objetivo analisar a relação entre governança ambiental multinível e coordenação federativa na formulação e na execução das políticas de sustentabilidade, tomando como referência a experiência institucional brasileira. O ponto de interesse do estudo está na análise de sua funcionalidade prática, isto é, na verificação das condições pelas quais a repartição constitucional de competências pode favorecer, ou dificultar, a produção de respostas ambientalmente consistentes.

Para esse fim, a pesquisa adota abordagem qualitativa e se desenvolve pelo método dedutivo, haja vista que se parte das premissas gerais do constitucionalismo ambiental, do federalismo cooperativo e da ideia de governança multinível, para, em seguida, alcançar o exame de sua incidência no campo das políticas de sustentabilidade.

Outrossim, o percurso metodológico coaduna revisão bibliográfica e análise documental, envolvendo a literatura jurídica e interdisciplinar pertinente, o marco constitucional e infraconstitucional da matéria ambiental e estudos já produzidos sobre experiências de coordenação interfederativa.

2 FORMAÇÃO HISTÓRICA E BASES CONCEITUAIS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL MULTINÍVEL

Embora muitas vezes apareçam de forma aproximada no discurso corrente, sustentabilidade e meio ambiente não se confundem no plano teórico. O meio ambiente corresponde ao espaço de existência da vida, formado por elementos naturais, artificiais, culturais e pelas interações que sustentam o equilíbrio ecológico. Ou seja, trata-se de uma realidade concreta, material e relacional, que pode ser observada como condição de permanência da vida e como objeto de tutela social e jurídica. Nessa linha, Silva (2013) esclarece que o meio ambiente deve ser compreendido em sentido amplo, abrangendo a natureza intocada e os espaços humanizados e culturais nos quais a vida se desenvolve.

A sustentabilidade, diferentemente, não designa propriamente esse conjunto de elementos, não obstante, um modo de orientação da vida social, econômica e política diante dos limites ecológicos e das exigências de justiça entre gerações. Em vez de indicar o bem protegido, ela expressa uma diretriz de organização da ação humana. Sachs (2008) observa que a sustentabilidade não pode

ser reduzida à pauta ecológica isolada, posto que envolve simultaneamente dimensões sociais, econômicas, territoriais, culturais e políticas.

Essa distinção fica ainda fácil de entender quando se percebe que o meio ambiente possui natureza ontológica mais real, enquanto a sustentabilidade é categoria orientadora. Nesse diapasão, Leff (2010) explica que a crise ambiental decorre de danos pontuais à natureza e de uma racionalidade econômica e técnica que passou a organizar a modernidade sem considerar os limites ecológicos. A sustentabilidade surge, diante disso, como resposta crítica a esse padrão de desenvolvimento, propondo outra lógica de relação entre sociedade e natureza.

Nesse caminho, quando a pauta ambiental ingressou de maneira estável no dia a dia das instituições internacionais, o problema já não era mais o de proteger espaços naturais isolados, todavia, o de enfrentar os efeitos amplos de um modelo de crescimento assentado em industrialização intensiva, urbanização acelerada e uso predatório de recursos. A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, marcou essa mudança ao transformar o meio ambiente em tema permanente da agenda internacional e ao associar a deterioração ecológica à necessidade de coordenação política entre os Estados (Organização das Nações Unidas, 1973).

Na mesma direção, a formação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente retirou a matéria ambiental da condição de preocupação episódica e a inseriu em uma moldura institucional voltada à produção de diagnósticos, à circulação de informação técnica e à indução de compromissos multilaterais (Organização das Nações Unidas, 1973).

Esse movimento foi sendo ampliado nas décadas seguintes, principalmente porque a degradação ambiental passou a ser compreendida em conexão com padrões de desenvolvimento, desigualdades sociais e limites ecológicos. O Relatório Brundtland materializou essa mudança ao integrar, numa mesma perspectiva, crescimento econômico, justiça intergeracional e preservação ambiental, desfazendo a separação rígida entre política econômica e proteção da natureza (Organização das Nações Unidas, 1987).

Poucos anos depois, a Conferência do Rio de 1992 ampliou essa transformação ao afirmar que a proteção ambiental não poderia ser pensada fora da ideia de desenvolvimento, nem poderia ser implementada sem cooperação contínua, repartição de responsabilidades e instrumentos de execução institucionalmente sustentados (Organização das Nações Unidas, 1992).

Foi nesse processo histórico que a noção de governança ambiental começou a adquirir maior pertinência. O termo não se limita à atuação estatal em sentido clássico, visto que envolve o conjunto de mecanismos por meio dos quais decisões ambientais passam a ser formuladas, coordenadas, executadas e monitoradas em espaços institucionais diversos. Isso envolve normas, órgãos administrativos, arenas participativas, produção de dados, instâncias colegiadas e arranjos

cooperativos que conectam agentes públicos e não estatais em torno de objetivos regulatórios comuns (Jacobi; Sinisgalli, 2012).

No caso brasileiro, a qualidade dessa governança depende da capacidade efetiva de articular planejamento, fiscalização, continuidade administrativa e coordenação entre diferentes áreas governamentais, o que explica por que períodos de desestruturação institucional podem comprometer a tutela ecológica (Adams *et al.*, 2020).

Por essa razão, a governança ambiental passou a se relacionar de maneira cada vez mais estreita com o desenvolvimento sustentável, haja vista que o desenvolvimento sustentável exige instituições aptas a compatibilizar decisões econômicas de curto prazo com efeitos ambientais de longa duração, além de demandar mecanismos de integrar justiça social, proteção territorial e racionalidade ecológica em processos decisórios reais (Organização das Nações Unidas, 2015).

Esse vínculo ganhou nova projeção com a Agenda 2030, que reorganizou a discussão em torno de metas interdependentes e recolocou a questão institucional no cerne do debate, já que sustentabilidade, redução de desigualdades e qualidade das políticas públicas passaram a depender de estruturas de coordenação mais organizadas e territorialmente articuladas (Martins *et al.*, 2024).

A partir daí, tornou-se insuficiente estudar a proteção ambiental apenas a partir da atuação de um único centro decisório, uma vez que questões como mudanças climáticas, uso da água, desmatamento, perda de biodiversidade, expansão urbana e conflitos fundiários não se deixam encerrar dentro de uma única esfera de poder, pois atravessam fronteiras políticas, distribuem impactos de forma desigual e exigem respostas simultaneamente locais, nacionais e internacionais.

É nesse ponto que a governança multinível é útil como categoria analítica, uma vez que permite compreender a repartição da autoridade e a circulação das decisões em diferentes escalas institucionais, sem reduzir a dinâmica ambiental à lógica vertical de comando e obediência (Gomes; Calhau, 2022). Em matéria ambiental, essa leitura se mostra ainda mais adequada porque os problemas ecológicos se desenvolvem em redes territoriais e econômicas que escapam à compartimentação administrativa tradicional (Ostrom, 2010).

Em vez de um arranjo piramidal rígido, há uma composição de centros decisórios que incluem organismos internacionais, governos, entes subnacionais, agências técnicas, conselhos, instâncias participativas, órgãos de controle e atores privados com capacidade de incidência regulatória. Nesse ínterim, a decisão ambiental surge da repartição constitucional de competências e da maneira como tais sujeitos produzem coordenação e compartilham informação, recursos e capacidade de implementação (Hooghe; Marks, 2003).

Em consequência, a análise jurídica da governança ambiental precisa considerar igualmente os instrumentos reais que permitem a articulação entre escalas, como planos, sistemas de

monitoramento, fóruns intergovernamentais, acordos cooperativos, mecanismos participativos e redes técnicas permanentes (Piattoni, 2010).

Tal lógica afasta a falsa impressão de que a governança multinível represente simples dispersão de poder. Na verdade, o que está em questão é outra forma de organizar a ação pública diante de problemas cuja complexidade territorial e causal inviabiliza respostas focadas em um único polo estatal. O núcleo da questão, por isso, está em identificar quem decide, em compreender de que modo diferentes níveis decisórios se conectam, como distribuem encargos, como constroem consensos operacionais e como respondem a situações de conflito ou bloqueio institucional (Bache; Flinders, 2004).

Em política ambiental, essa coordenação é condição de efetividade, porque a ausência de integração entre escalas compromete a execução das normas, fragmenta a fiscalização e dificulta a transformação de compromissos gerais em resultados materiais verificáveis (Adams *et al.*, 2020).

Também por isso a governança ambiental multinível é, em sentido mais estrito, de uma forma de organização jurídico-institucional da responsabilidade ecológica. Ela nasce de uma trajetória histórica em que a crise ambiental tornou evidente a insuficiência das soluções unilaterais e impulsionou a construção de arranjos capazes de ligar escalas, atores e instrumentos de coordenação.

Desde Estocolmo até a Agenda 2030, consolidou-se a percepção de que a proteção do meio ambiente depende de articulação permanente entre produção normativa, conhecimento técnico, capacidade estatal e participação institucionalizada, o que faz da governança multinível uma visão efetiva para compreender a forma contemporânea da regulação ambiental (Organização das Nações Unidas, 1973). Essa base conceitual é a que permite examinar a distribuição de funções entre os diversos níveis decisórios e a qualidade dos mecanismos de coordenação que sustentam a tutela ambiental no presente (Gomes; Calhau, 2022).

3 COORDENAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS: ESTRUTURA INSTITUCIONAL E MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO

Conforme já citado, no constitucionalismo brasileiro, a disciplina ambiental foi construída sobre uma lógica de repartição que combina competências comuns, competências legislativas concorrentes e atribuições administrativas territorialmente distribuídas. Isso significa que a tutela do meio ambiente não ficou concentrada na União, nem foi entregue de modo residual aos estados ou aos municípios.

Ao contrário, a Constituição de 1988 estruturou um federalismo ambiental em que a proteção ecológica se apresenta como encargo compartilhado, sobretudo nos arts. 23, 24, 30 e 225, o que move

o problema jurídico para o espaço mais exigente da coordenação entre entes dotados de autonomia política e administrativa (Brasil, 1988).

A partir desse desenho constitucional, é possível identificar três planos distintos de repartição de atribuições na matéria ambiental. No primeiro deles situam-se as competências comuns previstas no art. 23 da Constituição, pelas quais União, estados, Distrito Federal e municípios compartilham o dever de proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar os recursos naturais. Isto é, trata-se de uma responsabilidade administrativa conjunta, que pressupõe atuação cooperativa entre os entes federativos na implementação de políticas públicas ambientais (Brasil, 1988).

No plano legislativo, a disciplina ambiental insere-se no regime das competências concorrentes estabelecido no art. 24, cabendo à União editar normas gerais e aos estados exercer competência suplementar para adaptá-las às especificidades regionais. Assim sendo, esse arranjo busca preservar certa uniformidade normativa em nível nacional, sem afastar a possibilidade de complementação legislativa pelos entes subnacionais (Brasil, 1988).

Por sua vez, os municípios participam desse sistema a partir das atribuições definidas no art. 30, que lhes permitem legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Somado a isso, o art. 225 estabelece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conferindo fundamento constitucional à atuação coordenada dos diferentes níveis de governo na proteção ambiental (Brasil, 1988).

Essa repartição, entretanto, não se exaure no texto constitucional, porque a sua atuação depende de uma malha institucional apta a reduzir sobreposições, prevenir conflitos e dar consequência administrativa ao dever comum de proteção ambiental.

É nesse ponto que o Sisnama ganha autoridade, já que sua estrutura organiza a política ambiental em níveis distintos, com órgão superior, instância consultiva e deliberativa, órgão central, órgãos executores, órgãos seccionais e órgãos locais. A disciplina posterior da Lei Complementar n. 140/2011, ao lado da consolidação da Comissão Tripartite Nacional e das Comissões Tripartites Estaduais, procurou justamente dar maior previsibilidade a essa convivência federativa, convertendo a cooperação em técnica institucional ordinária e não em expediente eventual de gestão (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, [s.d.]).

Nessa moldura, o federalismo ambiental brasileiro não pode ser lido como mera descentralização administrativa, tendo em vista que há nele uma tentativa de conciliar unidade normativa mínima com diversidade territorial de execução, o que explica a posição singular dos municípios na federação de 1988.

Ao ingressarem de forma expressa no arranjo federativo, eles passaram a integrar ao modelo decisório da matéria ambiental, mormente naquilo que envolve ordenamento urbano, controle local,

licenciamento de impacto restrito e implementação cotidiana da política pública. Sob essa ótica, isso torna o desenho brasileiro mais exigente, porque a multiplicação dos centros de decisão aumenta a capilaridade institucional, entretanto, amplia o risco de conflito, omissão cruzada e diferenças de capacidades entre entes formalmente equivalentes no plano constitucional (Oliveira, 2012).

Por isso, os instrumentos jurídicos e administrativos de cooperação intergovernamental são basilares na gestão ambiental. Ora, não basta repartir atribuições em lei se os entes não dispõem de canais permanentes para troca de informação, pactuação de rotinas, compatibilização de procedimentos e resolução de impasses.

À luz disso, a doutrina vem mostrando que, no campo ambiental, os problemas de coordenação aparecem justamente porque o funcionamento do Sisnama pressupõe atuação articulada entre União, estados e municípios em agendas que atravessam fronteiras administrativas, como licenciamento, fiscalização, controle do desmatamento, recursos hídricos e resíduos sólidos. Nessa esteira, sem mecanismos estáveis de articulação, o sistema oscila entre centralização disfarçada e descentralização desordenada, duas saídas igualmente insuficientes para uma política que depende de integração vertical e horizontal ao mesmo tempo (Castro; Young, 2016).

Nessa lógica, as experiências documentadas sobre municipalização e cooperação intergovernamental ajudam a perceber que, em muitos casos, a ampliação do protagonismo municipal fortaleceu a presença territorial da política ambiental, aproximando a gestão dos conflitos de uso do solo, saneamento, resíduos e ocupação urbana. Ainda assim, autores como Neves (2012) entendem que esse processo não produz resultados homogêneos, já que a adesão municipal à pauta ambiental depende de estrutura técnica, capacidade fiscal, apoio político e inserção em redes cooperativas mais amplas.

Para os autores Linck e Ianoni (2022), onde essas condições são frágeis, a descentralização pode transferir encargos sem garantir meios efetivos de execução, gerando um federalismo ambiental formalmente generoso, mas materialmente desigual do ponto de vista prático.

Outro campo em que a coordenação federativa mostra suas tensões mais agudas é o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos. Nesses casos, a articulação entre órgãos ambientais, áreas setoriais de infraestrutura, instâncias centrais de governo e entes subnacionais costuma ser atravessada por conflitos de prioridade, pressões econômicas e diferenças de poder.

Um exemplo disso é a experiência brasileira examinada a partir do licenciamento de grandes barragens, na qual mostra que a coordenação intragovernamental não elimina o conflito, não obstante, pode alterar a forma como ele se manifesta, seja por meio de grupos interministeriais, seja por intermédio de salas de situação, audiências públicas e tentativas de uniformização decisória (Pinheiro; Araújo, 2024).

Ainda assim, quando os canais de articulação funcionam sob forte pressão temporal ou política, o ganho em integração pode vir acompanhado de perda de legitimidade social e de enfraquecimento da autonomia técnica do processo ambiental, destacando como coordenação e controle não são sinônimos automáticos (Fonseca, 2016).

Existe, de outro lado, experiências em que a cooperação federativa se expressa pela construção de capacidades compartilhadas. Um exemplo disso, temos a política de resíduos sólidos, especialmente quando se observa a formação de consórcios públicos intermunicipais.

Para Simão *et al.* (2018), em contextos marcados por baixa escala econômica, insuficiência técnica e dificuldades de financiamento, a gestão associada passou a funcionar como mecanismo de racionalização administrativa, distribuição de custos e viabilização regional de serviços que isoladamente seriam inviáveis para muitos municípios. Nessa seara, a cooperação intermunicipal é uma resposta institucional à própria estrutura desigual do território brasileiro, o que dá aos consórcios função necessária na concretização federativa da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Também merece atenção o uso de instrumentos fiscais com efeito coordenador entre escalas de governo. O próprio ICMS Ecológico é um bom exemplo desse movimento, já que atua como mecanismo estadual de indução sobre comportamentos municipais, vinculando repasses a critérios ambientais definidos em lei.

Entretanto, o que se verifica é a utilização de um instrumento tributário para orientar prioridades locais, estimular institucionalização administrativa e introduzir incentivos permanentes à proteção ambiental no nível municipal. Nesse aspecto, a coordenação federativa se vale de incentivos financeiros capazes de alinhar, ainda que de forma desigual entre os estados, a política ambiental com a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro (Lui; Assunção, 2024).

4 EXPERIÊNCIAS APLICADAS DE GOVERNANÇA AMBIENTAL MULTINÍVEL EM POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDADE

Quando se passa do plano conceitual para o conteúdo da implementação, a governança ambiental multinível mostra sua utilidade em situações reais, nas quais normas internacionais, escolhas nacionais, capacidades estaduais e rotinas locais precisam atuar de forma conjunta. É nesse espaço, marcado por diferenças territoriais, pressões econômicas e diferentes escalas de decisão, que as políticas de sustentabilidade mostram se a cooperação entre níveis de governo produz coordenação real ou apenas distribui responsabilidades de modo fragmentado.

Na literatura recente, os estudos de caso têm mostrado que os melhores resultados aparecem quando o arranjo multinível consegue combinar diretrizes amplas, capacidade administrativa e

mecanismos territoriais de execução, enquanto os piores cenários surgem justamente onde há desconexão entre formulação normativa e implementação prática (Rocha Neto; Nascimento, 2025).

No campo da governança climática urbana, um primeiro dado chama atenção, que é o fato que a inserção do tema climático no plano internacional não produziu, por si só, homogeneidade interna entre os entes subnacionais brasileiros. Em vez disso, materializou-se um quadro de forte desigualdade de capacidades, no qual municípios submetidos a riscos semelhantes respondem de forma muito diferentes conforme dispõem, ou não, de recursos técnicos, estrutura administrativa e apoio interfederativo (Cardoso *et al.*, 2025).

Essa problemática aparece também na gestão de riscos e desastres, em que a escala local recebe os impactos mais imediatos, embora nem sempre conte com instrumentos compatíveis para prevenção, monitoramento e resposta, o que deixa perceptível um descompasso entre a crescente importância da pauta climática e a frágil densidade federativa de sua execução cotidiana (Rocha Neto; Nascimento, 2025).

A cidade de São Paulo apresenta um dos exemplos mais documentados de articulação entre escalas global, nacional e subnacional na política climática brasileira. O caso é expressivo porque ali se observa a incorporação de compromissos climáticos internacionais ao lado da política nacional e de uma agenda municipal própria, com instrumentos voltados à adaptação, à prevenção de desastres e à reorganização institucional da gestão local.

O interesse do caso está no modo como a política climática municipal passou a depender da interação entre legislação setorial, planejamento urbano, defesa civil, produção de dados e governança administrativa, formando um arranjo em que o nível local não atua isoladamente, entretanto, traduz e reconfigura agendas mais amplas dentro de sua própria realidade territorial (Nusdeo; Silva; Rotta, 2023).

Essa mesma tensão entre formulação ampla e capacidade territorial reaparece quando se observam experiências comparadas de adaptação em cidades brasileiras. Conforme aborda Teixeira e Pessoa (2021), em duas grandes cidades, estudadas a partir da interface entre planejamento urbano e mudança do clima, verificou-se que a adaptação avança como campo que disputa espaço dentro de estruturas administrativas já consolidadas, nem sempre preparadas para incorporar critérios climáticos ao ordenamento urbano.

O caso é pertinente para este artigo porque mostra que a escala local não pode ser pensada como simples destinatária de diretrizes superiores. Ela é, ao mesmo tempo, lugar de tradução normativa, de mediação política e de materialização dos conflitos entre expansão urbana, vulnerabilidade socioambiental e sustentabilidade, tornando a governança multinível dependente de

uma base institucional muito mais capilarizada do que a simples edição de planos e metas (Teixeira; Pessoa, 2021).

De forma parecida, o exame dos planos diretores municipais traz como a agenda climática ainda encontra dificuldades para se enraizar no planejamento urbano brasileiro. Ao analisar planos diretores de capitais, Espíndola e Ribeiro (2020) identificaram baixa incorporação do clima como eixo estruturante da política urbana, o que é notório uma lacuna entre o protagonismo internacional das cidades no debate climático e a fragilidade com que a matéria ingressa nos principais instrumentos locais de ordenação do território.

O valor desse estudo está em mostrar que a governança multinível não se completa com a circulação de discursos ou adesões simbólicas a redes globais, haja vista que depende de sua conversão em categorias operativas de uso do solo, infraestrutura, mobilidade, drenagem e ocupação urbana (Espíndola; Ribeiro, 2020).

Outro caso emblemático, apresentado por Collaço *et al.* (2020), aparece na Macrometrópole Paulista, onde a escala regional foi mobilizada para pensar energia e mudança do clima de forma articulada. Nesse contexto, tal experiência é importante porque move a análise da cidade isolada para um espaço metropolitano ampliado, atravessado por fluxos energéticos, concentração populacional, infraestrutura complexa e forte pressão ambiental.

No referido estudo, o mapeamento do sistema energético regional foi tratado como passo necessário para a ação climática local, tornando visível uma nuance muitas vezes negligenciada da governança multinível. A sustentabilidade não depende exclusivamente de comandos jurídicos ou de repartição administrativa, já que é também necessário a capacidade de ler o território em redes, identificando interdependências entre energia, emissões, mobilidade e planejamento de longo prazo (Collaço *et al.*, 2020).

Nos arranjos de governança ambiental multinível voltados à conservação, alguns estudos de caso trazem como a coordenação entre diferentes escalas institucionais pode influenciar os resultados das políticas ambientais.

A experiência do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros elucidada esse movimento ao confirmar que a proteção de um território ganha força quando atores internacionais, órgãos federais, governos estaduais e estruturas municipais passam a atuar de forma convergente. A condição de patrimônio mundial em perigo funcionou como elemento de pressão institucional e política, estimulando articulações interfederativas que contribuíram para reorganizar a proteção da área e transformar uma situação de vulnerabilidade em oportunidade de coordenação entre múltiplos atores (Silva; Araújo, 2023).

Outro exemplo aparece na gestão dos Parques Estaduais do Rio Negro, na Amazônia, especialmente em relação ao turismo e à transparência administrativa. Cunha e Flores (2023) mostram que a simples criação de uma unidade de conservação não garante sua sustentabilidade, tendo em vista que a gestão dessas áreas exige mecanismos de prestação de contas, participação social e alinhamento entre conservação ambiental e atividades econômicas locais.

Em contextos amazônicos, onde coexistem pressões territoriais e expectativas de desenvolvimento, a governança multinível depende da coadunação entre órgãos estaduais, comunidades locais, operadores do turismo e estruturas regulatórias capazes de manter o equilíbrio entre uso público e proteção ambiental.

A gestão das águas também possui desafios semelhantes. Nas bacias da Vertente Atlântica de Santa Catarina, pesquisas feitas por Majeski e Trindade (2023) apontam que a existência de comitês e normas não elimina, por si só, problemas de coordenação institucional. Logo, ainda existem dificuldades relacionadas à circulação de informações, à capacidade técnica e à integração entre escalas administrativas. A governança hídrica se torna efetiva apenas quando há articulação entre os instrumentos formais da política das águas e os processos decisórios que ocorrem no território, aproximando a gestão institucional dos conflitos reais envolvendo uso e disponibilidade dos recursos hídricos.

Na Amazônia ocidental, a avaliação das unidades de conservação em Rondônia acrescenta outro elemento ao debate ao destacar a importância da governança adaptativa. Na perspectiva de Paes *et al.* (2024), em territórios marcados por pressões socioambientais intensas, a eficácia da gestão depende da capacidade institucional de aprender, ajustar políticas e incorporar diferentes formas de conhecimento. Arranjos flexíveis, com participação social e circulação de informações, respondem melhor às mudanças territoriais e aos conflitos fundiários que caracterizam muitas áreas amazônicas.

Ainda, experiências brasileiras de restauração de ecossistemas e paisagens também corroboram com a relevância dos arranjos multiníveis. De forma especial, Programas de recuperação ambiental demonstram que compromissos internacionais, metas nacionais e iniciativas locais podem convergir em políticas aplicadas quando há articulação entre governos, organizações sociais, produtores rurais, centros de pesquisa e mecanismos de financiamento. Bem como, a restauração em larga escala depende dessa combinação entre coordenação normativa e construção social de cooperação entre diferentes atores (Chazdon *et al.*, 2022).

Porém, parte da literatura aponta tensões nesse processo. A implementação do projeto Floresta+ Amazônia mostra que instrumentos de financiamento climático podem introduzir lógicas técnico-gerenciais e métricas econômicas que, embora voltadas à sustentabilidade, reduzem o espaço político de decisão sobre o território. Nesse caso, a governança multinível atua por meio desses

procedimentos técnicos e mecanismos de mercado que, em certas circunstâncias, podem afastar o debate público sobre os rumos da política ambiental (Vecchia; Gonçalves, 2024).

Situação semelhante aparece nas discussões sobre a atuação da *Norsk Hydro no Pará*, em que a agenda de descarbonização convive com dinâmicas produtivas associadas a impactos socioambientais relevantes. Nesta senda, Siqueira e Veiga (2025) demonstram que a governança climática multinível se expressa, além da cooperação institucional, uma vez que também pode espelhar diferenças entre capital transnacional, governos estaduais e proteção ambiental. Portanto, compreender esses arranjos exige observar o modelo normativo das políticas e as relações de poder que condicionam sua implementação no território.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, ficou evidente que a proteção ambiental contemporânea não pode ser compreendida como tarefa disjunta de um único centro de poder, tendo em vista que a Carta Magna estruturou um arranjo em que a tutela ecológica se distribui entre diferentes níveis de governo, ampliando a presença territorial da ação estatal e impondo um desafio permanente de coordenação.

A governança ambiental multinível aparece, nesse âmago, como forma de organizar essa pluralidade institucional, permitindo que decisões ambientais circulem entre escalas distintas e se convertam em políticas efetivas. Contudo, a experiência brasileira traz que a simples repartição de competências não garante, por si só, respostas ambientais coerentes. Ora, sem mecanismos estáveis de articulação, troca de informações e cooperação administrativa, o risco é que a multiplicidade de atores produza fragmentação, sobreposição de funções e dificuldades concretas de implementação.

Os estudos apresentados ao longo do trabalho confirmam que os melhores resultados surgem quando diretrizes normativas, capacidade institucional e atuação territorial caminham de forma integrada. À vista disso, experiências ligadas à política climática urbana, à conservação ambiental, à gestão das águas e à restauração ecológica expõe que a sustentabilidade depende mais da qualidade das conexões institucionais que sustentam sua execução.

Dito de forma mais simples, a efetividade das políticas ambientais no federalismo brasileiro reside na repartição constitucional de encargos e na capacidade de transformar essa pluralidade decisória em cooperação real. É justamente nesse ponto que se encontra o desafio da governança ambiental no país, que é fazer com que diferentes níveis de governo passem a compor uma rede institucional capaz de responder, de forma coordenada, às exigências ecológicas do presente e às responsabilidades que se projetam sobre as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Cristina et al. Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 81, e81403, 2020.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)**. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/conheca_o_sisnama. Acesso em: 11 mar. 2026.

CARDOSO, Raiane Ribeiro et al. Princípios jurídicos e constitucionais no legislativo municipal para políticas climáticas sustentáveis. **ARACÊ**, v. 7, n. 10, p. e9062-e9062, 2025.

CASTRO, Biancca Scarpeline de; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Coordenação federativa de políticas públicas ambientais no Brasil**. In: VINHA, Valéria; CALDASSO, Liandra; MADALOSSO, Simone (org.). Meio ambiente e políticas públicas no Brasil: uma abordagem multidisciplinar. Rio de Janeiro: PoD Editora, 2016. p. 163-173.

CHAZDON, Robin L et al. Experiências de governança da restauração de ecossistemas e paisagens no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 221-237, 2022.

COLLAÇO, Flávia Mendes de Almeida et al. Identificação do sistema energético da Macrometrópole Paulista: primeiro passo para atuação local em mudanças climáticas. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, 2020.

CUNHA, Edileuza Lobato da; FLORES, Luiz Carlos da Silva. Turismo, governança e parques estaduais na Amazônia brasileira: construção de framework de accountability. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 17, e-2689, 2023.

ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 365-395, 2020.

FONSECA, Igor Ferraz da. **Capacidades estatais e políticas ambientais**: uma análise comparada dos processos de coordena o intragovernamental para o licenciamento ambiental de grandes barragens (Brasil, China e  ndia). In: GOMIDE, Alexandre de  vila; BOSCHI, Renato Raul (org.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 260-289.

GOMES, Magno Federici; CALHAU, L lio Braga. Governança mundial ambiental multinível: um caminho desejável para a sustentabilidade no planeta terra. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 1, p. 172-187, 2022.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012.

LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.

LINCK, Lorena Carvalho; IANONI, Marcus. O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 60, p. 271-292, 2022.

LUI, Lizandro; ASSUN O, Patrícia. O ICMS Ecológico como um instrumento de política ambiental no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 20, e2417, 2024. DOI: 10.1590/2317-6172202417.

MAJESKI, Julia Carolina Locatelli; TRINDADE, Larissa de Lima. Lacunas de governança da água nas bacias hidrográficas da Vertente Atlântica do Estado de Santa Catarina. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, 2023.

MARTINS, Ana Luiza Jovita et al. A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como estratégia para equidade em saúde e territórios sustentáveis e saudáveis. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 48, n. spe. 1, p. 298-311, 2024.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira; SILVA, Andresa Tatiana da; ROTTA, Fernanda dos Santos. Adaptação às mudanças climáticas e prevenção a desastres na cidade de São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 37, n. 109, p. 263-278, 2023.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. Competências ambientais na federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 40-64, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972**. New York: United Nations, 1973. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/523249/files/A_CONF.48_14_Rev.1-EN.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. New York: United Nations, 1987. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/139811>. Acesso em: 11 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Rio Declaration on Environment and Development**. Rio de Janeiro: United Nations, 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. New York: United Nations, 2015. Disponível em:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

OSTROM, Elinor. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, Amsterdam, v. 20, n. 4, p. 550-557, 2010.

PAES, Diego Cristóvão Alves de Souza et al. Governança adaptativa em unidades de conservação no estado de Rondônia. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 6, e240193, 2024.

PIATTONI, Simona. **The theory of multi-level governance**: conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PINHEIRO, Adriana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Reflexos dos conflitos federativos na base regulatória do licenciamento ambiental no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 19, n. 3, p. 274-301, 2024.

ROCHA NETO, João Mendes; NASCIMENTO, Karina Albuquerque Souza do. Mudanças climáticas e gestão de riscos nas cidades: assimetrias e ausências no federalismo brasileiro. **Interações**, Campo Grande, v. 26, e26474372, 2025.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Antônio Tietzmann; ARAÚJO, Luciane Martins de. O Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PNCV): de patrimônio mundial em perigo a indutor da governança multinível e interfederativa. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 44, n. 94, 2023.

SIMÃO, Nágela Maria et al. A política nacional de resíduos sólidos e a estratégia de formação de consórcios públicos intermunicipais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 2, p. 891-914, 2018.

SIQUEIRA, Carlos Eduardo; VEIGA, Edir. Governança climática e o Executivo estadual amazônico: o caso da mineradora Norsk Hydro no Pará. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 28, 2025.

TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes; PESSOA, Zoraide Souza. Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e desafios em duas grandes cidades brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 1-21, 2021.

VECCHIA, Veridiana Dalla; GONÇALVES, Veronica Korber. Florestas na governança neoliberal do clima: uma análise do projeto-piloto Floresta+ Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 27, 2024.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.