



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO**

**MÁRCIA REGINA DE SOUSA PEREIRA**

**O CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA  
AMAZÔNIA LEGAL E A COOPERAÇÃO COM A UNIÃO NO CUMPRIMENTO  
DAS METAS DO ACORDO DE PARIS.**

**BRASÍLIA**

**2024**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO**

**MÁRCIA REGINA DE SOUSA PEREIRA**

**O CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA  
AMAZÔNIA LEGAL E A COOPERAÇÃO COM A UNIÃO NO CUMPRIMENTO  
DAS METAS DO ACORDO DE PARIS.**

Tese de Doutorado apresentada como requisito para obtenção do Título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, desenvolvido na Linha de Pesquisa intitulada Internacionalização, Trabalho e Sustentabilidade, sublinha de pesquisa Sustentabilidade, Meio Ambiente e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo

**BRASÍLIA**

**2024**

**MÁRCIA REGINA DE SOUSA PEREIRA**

**O CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA  
AMAZÔNIA LEGAL E A COOPERAÇÃO COM A UNIÃO NO CUMPRIMENTO  
DAS METAS DO ACORDO DE PARIS.**

Tese de Doutorado apresentada como requisito para obtenção do Título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, desenvolvido na Linha de Pesquisa intitulada Internacionalização, Trabalho e Sustentabilidade, sublinha de pesquisa Sustentabilidade, Meio Ambiente e Direitos Humanos.

Aprovada em 20 de dezembro de 2024.

---

Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo  
Universidade de Brasília - UnB

---

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins  
Universidade de Brasília - UnB

---

Prof. Dr. André Melo Gomes Pereira  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

---

Dr. Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade

---

Prof. Dr. Francisco Raimundo Alves Neto  
Universidade Federal do Estado do Acre -UFAC

Aos meus pais, Sansão e Clívia, por todo incentivo,  
torcida, amor e dedicação em minha formação.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Acre – Ufac e à Universidade de Brasília – UNB, por terem possibilitado uma formação tão significativa e importante ao conhecimento regional.

Ao Professor Doutor George Galindo, meu orientador, por ter aceitado o desafio da pesquisa e ter contribuído em momentos fundamentais do caminhar, bem como na revisão do trabalho.

À Procuradoria -Geral do Estado do Acre por apoiar sempre que necessário.

A todas e todos, professores e professoras do Programa de Doutorado Interinstitucional – DINTER Ufac/Unb período de 2020 a 2024, obrigada pela entrega e dedicação em uma época tão delicada em nossa saúde pública e mundial.

Ao Consórcio Interestadual da Amazônia Legal por sua secretaria executiva e equipe, pelo apoio e informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa.

Ao meu colega de jornada no doutorado, Rodrigo Fernandes das Neves, pelo apoio, incentivo e contribuições ao longo da jornada.

À Iara e Luiza, minhas inspirações, amores e apoio constante para realização desta pesquisa, além de incentivos sem os quais não teria forças para concluí-la.

Ao meu cunhado Clóvis Junior, obrigada pela torcida nos finais de tarde.

Ao meu amor e companheiro, Julio Eduardo, fonte de acolhimento diário e meu maior torcedor que, por muitas vezes, acreditou mais em mim do que eu mesma.

À minha mãe por todo amor e incentivo às minhas conquistas e ao meu pai, *in memoriam*, por ser minha maior fonte de exemplo e inspiração eterna.

“E aquilo que nesse momento se revelará aos povos surpreenderá a todos não por ser exótico, mas pelo fato de poder ter sempre estado oculto quando terá sido óbvio.” (Um Índio – letra de Caetano Veloso)

## RESUMO

A Constituição de 1988 inaugurou um novo período democrático no país, manteve o sistema federal de organização do Estado e combinou influências do sistema americano e alemão ao regime de competências constitucionais estabelecendo a cooperação como objetivo a ser alcançado pelos entes federativos na proteção ao meio ambiente e na implementação das políticas públicas. Este trabalho investiga o instrumento jurídico Consórcio Interestadual da Amazônia Legal no federalismo cooperativo brasileiro e as relações interfederativas com a União no cumprimento das metas do Acordo de Paris, especialmente, às relacionadas a dinâmica do desmatamento na Amazônia. A abordagem utilizada é qualitativa, conjugando estudo de caso com revisão bibliográfica e documental. Inicialmente, examina-se as principais características do federalismo e do Estado Federal que influenciaram a formação do Estado brasileiro e suas Constituições até a atual. A partir disso, busca compreender o sistema de repartição de competências que caracteriza o federalismo cooperativo em matéria ambiental e a incidência nas relações interfederativas. Descreve-se o contexto dos compromissos internacionais sobre clima ao qual o Brasil é parte, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris e as metas estabelecidas pelas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) com foco na redução do desmatamento na Amazônia. Além disso, examina-se o processo histórico de ocupação na Amazônia e as políticas de desenvolvimento regional que fomentaram o desmatamento da floresta. Em seguida, passa-se a examinar o regramento jurídico de constituição do consórcio Interestadual da Amazônia Legal, legislação pertinente, modelo de governança e atuação nas relações verticais com a União na execução da política de redução de desmatamento. São demonstrados os desafios e as possibilidades para avanço e aprimoramento da utilização do instrumento consórcio interestadual da Amazônia Legal nas relações interfederativas com a União. Por fim, conclui-se com propostas que buscam conformar a dinamicidade do cenário de emergência climática de atuação do consórcio interestadual em suas relações interfederativas com União de modo a se constituir como um elemento inovador na estrutura do federalismo cooperativo brasileiro para a política climática e os estados consortes em um caminho para o federalismo climático.

**Palavras-chave:** Federalismo. Cooperação. Consórcio Interestadual da Amazônia Legal. Relações Interfederativas. Acordo de Paris.

## ABSTRACT

The 1988 Constitution inaugurated a new democratic period in the country, maintained the federal system of state organization, and combined influences from the American and German systems with the regime of constitutional competencies, establishing cooperation as an objective to be achieved by the federative entities in protecting the environment and implementing public policies. This paper investigates the legal instrument Interstate Consortium of Brazil's Legal Amazon in Brazilian cooperative federalism, and the intergovernmental relations with the Union in meeting the goals of the Paris Agreement, especially those related to the dynamics of deforestation in the Amazon. The approach used is qualitative, combining case studies with bibliographic and documentary reviews. Initially, the main characteristics of federalism and the Federal State that influenced the formation of the Brazilian State and its Constitutions up to the present are examined. From this, it seeks to understand the system of distribution of competencies that characterizes cooperative federalism in environmental matters and its impact on intergovernmental relations. The context of the international climate commitments to which Brazil is a signatory, such as the Kyoto Protocol and the Paris Agreement, and the targets established by the Nationally Determined Contributions (NDCs) focused on reducing deforestation in the Amazon are described. In addition, the historical process of occupation in the Amazon and the regional development policies that encouraged the deforestation of the forest are examined. Next, the legal rules for the constitution of the Interstate Consortium of the Legal Amazon, relevant legislation, governance model and action in vertical relations with the Union in implementing the deforestation reduction policy are examined. The challenges and possibilities for advancing and improving the use of the Legal Amazon interstate consortium instrument in intergovernmental relations with the Union are analyzed. Finally, the paper concludes with proposals that seek to shape the dynamic nature of the climate emergency scenario of the interstate consortium's actions in its intergovernmental relations with the Union to establish itself as an innovative element in the structure of Brazilian federalism for climate policy and the consortium states in a path towards climate federalism.

**KEYWORDS:** Federalism. Cooperation. Legal Amazon Consortium. Interfederative relations. Paris Agreement.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Emissões de gases de efeito estufa do Brasil de 1990 a 2021 (GtCO <sub>2</sub> e).....	72
Figura 2	Participação dos setores no perfil das emissões brasileiras em 2020 e 2021..	73
Figura 3	Abrangência da Amazônia Legal 2022.....	92
Figura 4	Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal.....	99
Figura 5	13º Fórum de Governadores da Amazônia Legal, realizado no dia 27 de janeiro, em Macapá, capital do Amapá.....	109
Figura 6	Leis estaduais dos entes consorciados.....	126
Figura 7	Estrutura organizacional do Consórcio Interestadual Amazônia Legal.....	139
Figura 8	Orçamento do Acre para a manutenção das atividades do consórcio da Amazônia.....	140
Figura 9	Mapa estratégico CAL.....	142
Figura 10	Participações na COP 28.....	174
Figura 11	Desmatamento na Amazônia e autuações do Ibama.....	175
Figura 12	Fortalecimento da participação social no CIM: criação de Câmaras para participação, articulação e assessoramento.....	179
Figura 13	PRODES Amazônia Legal 22/23: Taxa de desmatamento 2023.....	183
Figura 14	PRODES Amazônia Legal 22/23: Taxa de desmatamento 2024.....	183

## LISTA DE ABREVIATURAS

CAL - Consórcio interestadual da Amazônia Legal

CNS - Conselho Nacional de Seringueiros

Cofa – Comitê Orientador

Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente

COP - Conferência das Partes

FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

GEE - Gases de Efeito Estufa

Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –

Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente

iNDC Contribuições Nacionalmente Determinadas

IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*

LCA - Cooperação de longo prazo

MBRE - Mercado Brasileiro de Redução de Emissões

MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

NDC Contribuições Nacionalmente Determinadas

OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PPCDAM -Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal –

PPG7 – O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PSO - *Public Service Orientation*

RESEX - Reservas Extrativistas

SISA - Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais do Estado Acre

Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia –

Sudam - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia ().

TCA -Tratado de Cooperação Amazônico –

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL E O FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>18</b>
1.1 FEDERALISMO E O ESTADO FEDERAL: AS INFLUÊNCIAS NO ESTADO BRASILEIRO.....	18
1.1.1 Conceitos Básicos do Federalismo.....	18
1.1.2 O Estado Federal: tipologias e concepção jurídica.....	22
1.2 O FEDERALISMO CLÁSSICO E O FEDERALISMO COOPERATIVO....	24
1.2.1 Federalismo Clássico - ‘Dual’ .....	24
1.2.2 Federalismo Cooperativo.....	27
1.3 INFLUÊNCIAS EXTERNAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	29
1.3.1 O Federalismo Americano.....	29
1.3.2 O Federalismo Alemão.....	31
1.4 FEDERALISMO NO BRASIL: PERCURSO HISTÓRICO.....	33
1.4.1 Da Monarquia à República.....	33
1.4.1.2 Era Vargas e as Constituições de 1934 e 1937: centralização do poder e seus efeitos no federalismo.....	39
1.4.1.3 A Carta de 1937 e um novo período centralizador.....	41
1.4.1.4 A volta do regime democrático com a Constituição de 1946.....	42
1.4.1.5 O Regime Militar e a nova centralização no federalismo: a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1 de 1969.....	43
1.4.1.6 A Constituição de 1988 e o Federalismo Cooperativo.....	45
1.5 FEDERALISMO COOPERATIVO NA CF DE 1988 E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	49
1.5.1 Repartição Constitucional de Competências e os arranjos intergovernamentais.....	49
1.5.2 O Federalismo Climático: um caminho a avançar nas relações intergovernamentais.....	55
<b>2 O REGIME INTERNACIONAL SOBRE O CLIMA, A AMAZÔNIA E A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL.....</b>	<b>60</b>
2.1 CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O CLIMA: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO.....	60
2.1.1 A Convenção-Quadro sobre o Clima.....	62
2.1.1.1 O Protocolo de Kyoto.....	64
2.1.1.2 O Acordo de Paris e a Amazônia Brasileira.....	67
2.1.1.3 As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e o Desmatamento na Amazônia.....	70
2.1.1.4 A Política Nacional sobre o Clima no sistema federativo brasileiro.....	74
2.1.1.5 A cooperação dos entes federativos na repartição de competências constitucionais.....	80
2.1.1.6 A Lei Complementar nº 140/2011, a Política Climática e o exercício das competências concorrentes legislativas.....	84
2.1.1.7 Da competência concorrente ou comum administrativa e a Lei Complementar nº 140/2011.....	89
2.1.2 Os desafios climáticos na Amazônia e a cooperação federativa.....	91
2.1.2.1 A Amazônia Legal: breve histórico.....	91

2.1.2.2	O desmatamento, o clima e o modelo de desenvolvimento na Região Amazônica.....	94
2.1.2.3	A formação do Consórcio da Amazônia Legal: antecedentes.....	103
2.1.2.4	GCF <i>Task Force</i> e os governos subnacionais da Amazônia Legal.....	105
<b>3</b>	<b>O CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL: FORMAÇÃO, NATUREZA JURÍDICA E COOPERAÇÃO FEDERATIVA .....</b>	<b>111</b>
3.1	A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL: CONSTITUIÇÃO LEGAL, NATUREZA JURÍDICA, GOVERNANÇA E O FEDERALISMO COOPERATIVO.....	111
3.1.1	Os primeiros arranjos cooperativos, o artigo 241 da Constituição e a Lei de Formação dos Consórcios.....	111
3.1.2	A criação dos Consórcio Públicos: requisitos legais, natureza jurídica, protocolo de intenção e contrato de rateio.....	113
3.1.3	O Consórcio da Amazônia legal: cooperação voltada ao desenvolvimento sustentável.....	120
3.1.3.1	O Consórcio da Amazônia legal: cooperação e desenvolvimento sustentável regional.....	136
<b>4</b>	<b>O CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL E A EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO COM A UNIÃO NO CUMPRIMENTO DAS METAS DO ACORDO DE PARIS.....</b>	<b>146</b>
4.1	O CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA: UMA INSPIRAÇÃO À TEORIA DO FEDERALISMO DAS REGIÕES DE BONAVIDES?.....	147
4.1.1	A relação interfederativa do Consórcio da Amazônia Legal com a União e outros atores: em busca da efetividade da LC nº 140/2011.....	154
4.1.2	A relação de cooperação da União com o Consórcio da Amazônia Legal e os Estados da Amazônia para redução do desmatamento.....	163
4.1.3	A dinâmica do Consórcio na relação federativa com a União e a Conferência das partes – COP.....	171
4.1.4	A efetividade da relação do CAL com a União e as metas do Acordo de Paris.....	176
4.1.5	A cooperação no sistema federal em relação ao PPCDAM e a contribuição para as metas do Acordo de Paris: possibilidades para avanços.....	182
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>192</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>202</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 inaugurou um novo período democrático no Brasil, manteve o sistema federal de organização do Estado e combinou influências dos sistemas americano e alemão no regime de competências constitucionais, estabelecendo a cooperação como objetivo a ser alcançado pelos entes federativos na proteção ao meio ambiente e na implementação das políticas públicas.

O mundo contemporâneo impõe ao Estado Federal desafios de atuação na dinâmica da cooperação, com objetivo de responder a problemas emergentes e urgentes, como as mudanças climáticas. Sendo o Brasil parte de acordos internacionais, o país possui o compromisso de proteger a maior floresta tropical do planeta: a Amazônia. Nesse contexto, o cumprimento das determinações do artigo 225 da Constituição, com base no sistema de competências, concorrentes e comuns, exige do modelo federal a adoção de mecanismos e instrumentos jurídicos que efetivem e garantam a necessária articulação intergovernamental para a implementação de políticas públicas, como a climática.

Os consórcios públicos têm sido amplamente utilizados nas relações interfederativas municipais, mesmo antes da Constituição de 88. No entanto, a formação de consórcios interestaduais, como o da Amazônia Legal, só começa a ocorrer no país, a partir de 2015, o que torna o debate atual e necessário, inclusive em virtude de escassos estudos acadêmicos que permitam aprofundar a atuação desse instrumento em suas capacidades organizacionais e de atuação no sistema federal brasileiro como modelo de sucesso no desenvolvimento Regional.

Diante disso, o presente trabalho propôs-se a estudar o instrumento jurídico do Consórcio Interestadual da Amazônia Legal no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro, analisando suas relações interfederativas com a União no cumprimento das metas do Acordo de Paris, especialmente aquelas relacionadas à dinâmica do desmatamento na Amazônia. Nesse cenário, questiona-se se o consórcio interestadual da Amazônia Legal, com base na atual estrutura legislativa, é capaz de tornar efetiva a cooperação interfederativa com União para implementar políticas públicas de combate ao desmatamento e contribuir para que o país alcance as metas do Acordo de Paris.

Nessa perspectiva, o objetivo geral da pesquisa consistiu na análise e verificação do modelo federativo brasileiro, suas influências inspiradoras e a distribuição de competências em matéria ambiental. Além disso, a investigação baseou-se no exame das leis infraconstitucionais que instrumentalizam à cooperação e as ações do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal em fóruns e atos de cooperação com a União com o propósito

de garantir o cumprimento da política climática voltada à redução do desmatamento na Amazônia Legal e contribuir para as metas apresentadas no Acordo de Paris. No que se refere à metodologia adotada, o estudo desenvolveu uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e documental, aplicada ao estudo de caso.

A hipótese do trabalho é que a atuação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, na relação intergovernamental vertical com União, terá baixa eficácia em superar a tendência de centralização das ações do poder central, caso determinadas condições não sejam atendidas ao longo do tempo. Tais condições estão descritas como elementos necessários para a efetivação de ações articuladas e coordenadas, tanto verticais quanto horizontais, nas relações interfederativas entre o Consórcio interestadual e a União. Essas ações devem promover a cooperação federativa voltada para a implementação de políticas de redução de desmatamento que contemplem os interesses dos estados consorciados no processo de desenvolvimento regional, promovendo uma economia de baixo carbono e, simultaneamente, contribuir para o cumprimento das metas do Acordo de Paris.

Foram estabelecidos, como objetivos específicos: (a) a análise sobre o federalismo e a estrutura do federalismo brasileiro, a partir de seus textos constitucionais, com foco na repartição de competências constitucionais em matéria ambiental; (b) a compreensão do contexto da Convenção Quadro sobre o clima e seus acordos: Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris; (c) a análise da Lei Nacional de Política Climática e seu instrumento de execução no plano de prevenção e controle do desmatamento; (d) a análise da legislação constitucional e infraconstitucional que regula a constituição do instrumento jurídico de cooperação, em especial a Lei Complementar nº 140/2011 e a Lei de Criação dos Consórcios Públicos e seus regulamentos; (e) a análise da Lei de criação do consórcio da Amazônia Legal, seus pressupostos, os atos jurídicos firmados, estrutura de governança e principais atuações; (f) a análise da relação interfederativa com a União na política do desmatamento, resultados, articulação e lacunas.

A relevância da pesquisa é evidenciada pela constatação de que as mudanças climáticas representam a maior emergência global e que a Amazônia contribui diretamente para o equilíbrio ou agravamento desse cenário; que a cooperação interfederativa entre os três entes públicos é uma tarefa complexa, que dependente de arranjos nas articulações federativas verticais e horizontais. Além disso, o estudo centrado especificamente em consórcios públicos com a participação exclusiva dos estados subnacionais ainda é escasso na literatura. Como atuação inovadora o consórcio interestadual se situa em uma relação intermediária entre o ente central e os estados consortes na execução das políticas públicas, de forma vertical e horizontal.

Sua atuação envolve o caráter multidisciplinar, articulando-se com outras ciências, como as ciências sociais.

Nesse sentido, dada a relevância do instrumento consórcio interestadual na atuação regional, identificou-se a necessidade de continuidade de outras pesquisas que possam analisar e expandir a atuação do consórcio interestadual público em suas relações de *advocacy* e processo de governança, transparência, participação e constituição das decisões no âmbito estratégico; Considerando que essa autarquia depende de revisões em seu planejamento estratégico e em seus mecanismos de controle em decorrência das alternâncias de poder, torna-se importante investigar como se constrói a adesão a, ou a exclusão de, determinadas políticas públicas de interesse regional com a participação dos três entes federativos.

A atuação do consórcio interestadual da Amazônia, no contexto federativo, em discussões relevantes para os estados, na busca por um modelo de desenvolvimento regional que reduza o desmatamento e viabilize uma nova economia de baixo carbono, tem ocupado espaços de articulação federativa junto à União. Além de questões climáticas, sua atuação abrange temas de impacto, como tributação e educação, por meio de sua participação no fórum denominado Conselho da Federação. Essa participação em tais espaços possibilitou junto à Presidência da República e com o Fórum dos Governadores da Amazônia a definição da realização da 30ª Conferência das Partes – COP no Brasil e na Amazônia, em Belém do Pará no ano de 2025.

Não obstante a participação nos fóruns de discussão, como conselhos e reuniões, o consórcio mantém extensa agenda de articulação na atuação horizontal com os estados consortes. Essa atuação envolve o acompanhamento e troca de experiências que permitem diálogo rápido e intervenção na solução de problemas comuns relacionadas ao desenvolvimento das políticas públicas nacionais. Contudo, foi na superação do período de 2018 e 2022 no qual a ruptura das políticas ambientais em curso foram realizadas pelo poder central, especialmente, o corte no financiamento do programa de prevenção e controle de desmatamento e desconstituição da governança da política climática que o consórcio mostrou a importância de estar constituído e da união regional. Nesse contexto, destacaram-se as articulações interinstitucionais internacionais que propiciaram parcerias, inclusive com a ONU, para a atração de investimentos.

A importância da Amazônia no equilíbrio climático e a atuação dos estados articulados por meio do consórcio - autarquia, revestida de personalidade jurídica própria - estabeleceu um novo paradigma nas relações internas e externas dos subnacionais amazônicos.

As propostas de aprimoramento nas relações interfederativas entre o consórcio

interestadual e a União, no contexto de cooperação delineado pela Constituição para viabilizar a execução do Programa de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), estão condicionadas, entre outros fatores, à internalização do instrumento consórcio na concepção de planos e no planejamento de estratégias voltadas à redução e ao controle do desmatamento na Amazônia. Esse processo é essencial para contribuir com cumprimento das metas do Acordo de Paris.

Diante disso, o primeiro capítulo examina o federalismo e a criação do Estado Federal, explorando as noções do federalismo em seus pressupostos teóricos, a partir do surgimento das primeiras bases históricas às principais teorias que, na modernidade, influenciaram seu estudo nas ciências políticas e ciência jurídicas, culminando com a criação do Estado federal como conhecemos atualmente. Traz as noções teóricas mais importantes sobre a concepção do Estado Federal e suas principais características, sem a pretensão de esgotar o tema, além de trazer as classificações mais conhecidas do federalismo, como federalismo dual e federalismo cooperativo e a influência da criação do Estado Federal americano na elaboração da primeira Constituição brasileira. A abordagem do sistema de repartição de competências da atual Constituição é realizada com base nas concepções de Raul Horta, Fernanda Almeida e Paulo Bonavides, destacando as competências que mais caracterizam o Estado Federal brasileiro, em especial àquelas características que desenham o modelo federal como cooperativo, inseridas nas competências legislativas e administrativas, concorrentes e comuns.

Segue-se com a análise das fases do federalismo nas Constituições brasileiras até a Constituição de 1988, ressaltando a influência do federalismo americano e alemão ao longo dos textos constitucionais e as tendências de centralização e descentralização na alternância dos períodos democráticos e autoritários no país. O sistema de repartição de competências é descrito de modo a entender àquelas que favorecem a cooperação federativa e as determinações da Lei Complementar nº 140/2011.

O segundo capítulo apresenta o contexto dos acordos de clima dos quais o Brasil é parte, a partir da Convenção Quadro sobre o Clima, Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris, bem como as metas representadas nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). Descreve os antecedentes históricos da formação da Amazônia, como as políticas de desenvolvimento que estimularam o desmatamento e o surgimento do movimento social que, de forma inovadora, influenciou a legislação ambiental brasileira. Além disso, analisa o sistema de repartição de competências em matéria ambiental, abordando seus pressupostos e dificuldades em promover à cooperação.

O terceiro capítulo discorre sobre a criação dos consórcios públicos, de acordo com a

Emenda Constitucional nº 19/1998 que introduziu o artigo 241, transformando o consórcio administrativo em consórcio público para gestão compartilhada de serviços públicos, como mecanismo de efetivação da cooperação no federalismo brasileiro. O capítulo analisa, ainda, a Lei nº 11.107/2005 que regulamenta a criação dos consórcios públicos, bem como seu decreto regulamentador. Descreve o processo de criação do consórcio interestadual da Amazônia legal, leis de criação, Protocolo e Intenções, e demais atos que conformam sua estrutura organizacional.

O quarto capítulo inicia com a análise das relações verticais, fazendo alusão à teoria das regiões de Paulo Bonavides como inspiração ao processo de atuação do consórcio interestadual da Amazônia nas relações interfederativas, dado seu objetivo em buscar um novo modelo de desenvolvimento regional, posicionando-se como porta voz da região dentro da estrutura do federalismo brasileiro. Além disso, o capítulo articula as variáveis da tese centradas na cooperação e nas relações intergovernamentais relacionando-as ao sistema de distribuição de competências, ao comando constitucional dos artigos 225 e 241, bem como às legislações infraconstitucionais que os implementa no contexto da execução das políticas públicas. Particularmente, analisa a execução do Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) como uma ferramenta primordial para o alcance das metas do Acordo de Paris.

São apresentadas as complexidades das relações interfederativas verticais e o impacto da desestruturação da política ambiental e da governança na implementação da política pública do PPCDam para os estados, com destaque para os resultados relacionados ao desmatamento no período de 2018 e 2022.

Na parte final, são demonstrados os desafios e as possibilidades para avanço e aprimoramento da utilização do instrumento consórcio interestadual da Amazônia Legal nas relações interfederativas com a União que consolide o processo cooperativo no federalismo brasileiro com tendência a evoluir para um federalismo climático.

Ao longo da pesquisa identifica-se que, a constituição de consórcios interestaduais com objetivo voltado ao desenvolvimento regional ainda carece de um olhar mais atento por parte da produção acadêmica. Além disso, por se tratar de um instrumento recente no contexto administrativo e federativo do país, há falta de dados que permitam uma análise mais assertiva de suas ações. Portanto, conclui-se com propostas que visam conformar a efetiva atuação do consórcio interestadual e suas relações interfederativas com União, destacando-o como um instrumento inovador na estrutura do federalismo cooperativo brasileiro voltado para a política climática e para os estados consortes.

Por fim, esta pesquisa apresenta-se como contribuição ao aperfeiçoamento do consórcio interestadual como instrumento jurídico-político no contexto do federalismo cooperativo. Destaca-se a importância do protagonismo necessário à Região Amazônica na defesa da floresta tropical, com foco na redução e controle do desmatamento – uma condição indispensável para qualquer estratégia de desenvolvimento regional que integre a inclusão social, econômica e ambiental, além de contribuir com as metas de redução de emissões as quais o país se comprometeu no Acordo de Paris. Tal condição é medida de sobrevivência do planeta e de todos nós que o habitamos.

## 1 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL E O FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes de abordar a historicidade da evolução do federalismo nas constituições brasileiras, para entender a opção pelo Estado federal adotado no Brasil, é necessário que se traga, mesmo que em breve análise, as noções básicas sobre federalismo e Estado Federal.

As discussões sobre federalismo antecedem a criação do Estado Federal, que teve origem na América do Norte no final do século XVIII, e, de tão complexo o tema, não há uma teoria única sobre a conceituação do federalismo, estudada, inicialmente, pela ciência política e, mais recentemente, pela ciência jurídica.

Sendo assim, não se pretende discorrer sobre as várias teorias do ramo da ciência política ou mesmo da ciência jurídica presentes na literatura, mas tão-somente trazer aquelas mais relevantes para a perspectiva desta tese e que influenciaram a criação do Estado Federal brasileiro, presente em nossas constituições desde os primórdios da República até os dias atuais.

### 1.1 FEDERALISMO E O ESTADO FEDERAL: AS INFLUÊNCIAS NO ESTADO BRASILEIRO

#### 1.1.1 Conceitos Básicos do Federalismo

O federalismo moderno, como sistema constitucional, e o debate jurídico inerente a sua criação datam dos séculos XVII e XVIII. Contudo, como teoria política voltada à concepção do Estado, o seu debate remonta ao surgimento dos primeiros Estados modernos, nos quais se encontram variadas formas políticas que, em alguma medida, identificam-se características de uma federação (Baracho, 1986, p. 5).

Nessa incursão histórica da origem do federalismo, Baracho (1986, p. 11) cita a liga lacedemônica com caráter estritamente militar, criada por Péricles, como forma de unir e integrar as cidades gregas com um propósito determinado.

Indo além, Follesdal (2022) relata a existência de modos federais de organização política em muitos continentes que contribuíram para as teorias do federalismo, como a organização tribal dos *Mãori*, atualmente Nova Zelândia. Nesse sistema, os grupos familiares (*whanau*), trabalhavam juntos, ajudavam na defesa como um clã (*hapu*), enquanto a tribo (*iwi*) era responsável por operar a federação entre os vários clãs (*hapu*) para defesa comum.

Além desse exemplo, o mesmo autor cita que, em Ganda pré-século XIV (atualmente

parte de Uganda), também existiam estruturas de poder tribais entre o chefe e os líderes das tribos. Nessas estruturas, as tribos gozavam de imunidades e as unidades superiores não usurpavam as responsabilidades das unidades inferiores, elas deveriam promover apenas o bem-estar das unidades inferiores (Follesdal, 2022).

O federalismo, em uma dimensão histórica, segundo Rocha (2011), significa “contratos estabelecidos por unidades políticas para diversos fins”. No mundo moderno, “as primeiras experiências federativas objetivavam ampliar a capacidade de defesa militar e potencializar a disputa econômica em determinadas sociedades políticas ainda no século XVIII” (Rocha, 2011, p. 325).

Várias foram as contribuições ocidentais ao longo da história que ajudaram a conformar o pensamento federal, explorando a lógica e as fraquezas dos estados centralizados, como surgiram e se desenvolveram no período dos séculos XVII e XVIII, em parte com objetivo de resolver conflitos *interestaduais* (Follesdal, 2022)

Ludolph Hugo, em *De Statu Regionum Germanie* (1661) foi o primeiro a distinguir confederações baseadas em alianças, estados unitários descentralizados como o Império Romano e federações, caracterizadas por ele como “governos duplos “pela divisão territorial de poderes (Follesdal, 2022).

Samuel Pufendorf (2022), por sua vez, no mesmo período, manifestou seu pensamento voltado às tensões entre federalismo e concepções de soberania, afirmando que os estados soberanos poderiam, no máximo, anuir se entrelaçar para sempre em uma confederação, desde que por decisão unânime.

Galindo (no prelo) ressalta que Pufendorf em texto de sua obra no latim “Do Direito Natural e das Gentes” de 1672, ao analisar as ligas de Estados, o faz para designar tais arranjos como *civitatibus foedere*. Há época da obra, os termos federação e confederação eram intercambiáveis, daí deduziu o autor que a expressão utilizada por Pufendorf poderia ser traduzida como “Estados de uma liga” ou “Estados de uma (con)federação, pelo uso do termo em latim *foedere*.

Por sua vez, a defesa de arranjos confederados, por Montesquieu traz uma combinação das vantagens dos pequenos estados – participação republicana e liberdade como segurança contra abusos de poder – com os benefícios dos grandes estados, como segurança militar, evitando os danos de ambos. Uma república confederada, baseada na separação de poderes, garantindo o equilíbrio entre homogeneidade nas unidades menores e força coletiva para segurança externa com a possibilidade do direito de secessão (Follesdal, 2022).

Mais voltado aos estudos da ciência política, Daniel Elazar defende que a ideia do

federalismo não é nova e remonta ao final dos séculos XVII e XVIII, a partir do desenvolvimento das teorias compactas de Thomas Hobbes, John Locke e outros, considerando esse período como marco inicial na direção da ideia. Para Elazar (1991), foram Montesquieu e Madison que transformaram a ideia do federalismo em um princípio e técnica política totalmente seculares.

Em sua teoria sobre o federalismo, Elazar entende o federalismo como uma combinação, pacto ou aliança do princípio da unidade com o princípio da autonomia, o que ele chamou de *self rule and shared-rule*, isto é, regras próprias e regras partilhadas, ou seja, nos termos do autor:

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, que, como o termo hebraico *brit*, significa aliança. Em essência, um arranjo federativo é um arranjo de parceria, estabelecido e regulado por um pacto, cujas relações internas refletem o tipo especial de partilha que deve prevalecer entre os parceiros, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e na tentativa de promover uma unidade especial entre eles<sup>1</sup> (Elazar, 1991, p. 5, tradução própria).

Em outras palavras, essa perspectiva enfatiza que o federalismo não decorre de um contrato oriundo de decisões individuais, como em Estados unitários, mas entre governos soberanos, conforme Souza (2008, p. 32).

Nesse sentido, para Elazar, a Constituição é fundamental para formalização do pacto federativo. Para tanto, ele estabelece que os princípios federais se baseiam na combinação de autogoverno e regra compartilhada, na qual os sistemas federais,

fazem isso distribuindo constitucionalmente o poder entre os órgãos do governo geral e constituinte de forma a proteger a existência e a autoridade de todos. Em um sistema federal, políticas básicas são feitas e implementadas por meio de negociação de alguma forma para que todos possam participar dos processos<sup>2</sup> (Elazar, 1987, p. 5, tradução própria).

Na visão de Elazar (1991, p. 14), de *selfrule and shared rule*, o federalismo como matriz oferece uma alternativa ao modelo centro-periferia, permitindo a integração da política e estabelecendo uma rede de comunicação entre as partes criando o todo. Ou seja, esse processo

---

<sup>1</sup> The term “federal” is derived from the latin *foedus*, wich, like the Hebrew term *brit*, means covenant. In essence, a federal arrangement is one of partnership established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special Unity among them.

<sup>2</sup> Federal systems do this by constitutionally distributing power among general and constituent governing bodies in a manner designed to protect the existence and authority of all. In a federal system, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the system’s decision-making and executing processes.

de integração não se traduz na força do centro contra periferia; ao contrário, é a força do todo e suas partes, de forma simultânea, e o fazem a partir de uma base interdependente.

Proudhon defende, contudo, que o federalismo se refere, de forma central, à descentralização do poder que permite levar as decisões para mais próximo da esfera territorial do cidadão, possibilitando a unidade na diversidade, e é forjado a princípio para equilibrar as tensões entre liberdade e autoridade (Proudhon *apud* Corralo, 2019, p. 176).

Citando Preston King, Zago (2016, p. 25) identifica também sua filiação ao conceito de “filosofia política de diversidade-na-unidade”, a qual poderia orientar a ação política no sentido da centralização, da descentralização ou mesmo da obtenção de um balanço federativo.

As teorias referenciadas de Elazar, Proudhon e Preston King têm como ponto em comum a autonomia dos poderes na qual a descentralização ou partilhamento desse poder em um determinado território coexistem de forma equilibrada, isto é, na busca da unidade e diversidade.

As muitas correntes teóricas oriundas da ciência política que buscam conceituar e explicar o federalismo, no entanto, ainda não conseguiram formular um conceito único ou universal do que seja o federalismo.

Celina Souza (2008, p. 27) identifica problemas específicos que dificultam a conceituação do federalismo pela doutrina; um ligado aos fatores políticos e econômicos que ensejam as mudanças práticas nas federações, e outro, no qual o modelo criado nos Estados Unidos da América não pode ser universalizado como teoria do federalismo, uma vez que o método de criação do sistema americano foi particular e próprio de uma discussão de barganhas políticas daquela Confederação.

Outros fatores apontados pela autora referem-se à ambiguidade da construção teórica que dependem de outros constructos teóricos como “a democracia constitucional e a democracia descentralizada” para se realizar e, por fim, o caráter mutável dos arranjos federativos e do pouco diálogo entre si das correntes teóricas que o defendem (Souza, 2008, p. 27).

Sendo assim, conceituar o federalismo é complexo. Observa-se na ideia dos três teóricos referenciados que a compreensão do federalismo, a partir do olhar de cada um, adquire uma compreensão com características da teoria da descentralização, da diversidade na unidade e do pacto que ocorre na diversidade em um determinado território. Dessa forma, o tema pode se desdobrar em muitas categorias e análises que não são o objetivo desta tese.

Seja a partir da descentralização ou centralização política, seja a partir do que estabelece uma Constituição, a esse estudo interessa o federalismo enquanto conceito jurídico constitucional da formação do Estado Federal do século XVIII, que surgiu nos Estados Unidos

da América do Norte e influenciou e influencia a federação brasileira.

### 1.1.2. O Estado Federal: tipologias e concepção jurídica

Na visão jurídico-política, o federalismo está voltado à definição de um modelo de Estado. Dita organização na forma estatal pode configurar-se como Estado Unitário ou Estado federal. Os demais elementos constitutivos do Estado – povo, território e soberania – não serão aqui abordados por não interessar ao objeto deste trabalho.

O Estado unitário caracteriza-se pela centralização política, administrativa e jurídica. A maior representação encontrada na história antiga desse modelo de organização foi o Estado absolutista no qual todo o poder emanava do Soberano, em geral o monarca (Deliberador, 2016).

Para Jorge Miranda (2005), os Estados podem ser ainda: unitários ou simples (centralizados ou descentralizados ou regional) e compostos (federal). A distinção entre os dois modelos de Estados, unitário e federal, pode ser verificada pela distribuição de poder da autoridade política, ou seja, “unidade ou pluralidade de poderes políticos (ou de poderes soberanos na ordem interna) unidade ou pluralidade de ordenamentos jurídicos originários ou de Constituições; unidade ou pluralidade dos centros de decisão política” (Miranda, 2005, p. 300).

O Estado unitário tem uma ordem jurídica monodimensional, proveniente de um único centro de poder. Todavia, como afirma Miranda, esse Estado unitário pode ser descentralizado ou regional, na medida que se promova algum grau de descentralização política, que ocorre sempre no território.

No caso do Estado descentralizado regional, ele pode ser integral, no qual todo o território se divide em regiões autônomas, como a Itália. Ou, casos de Estado regional parcial, no qual identifica-se uma situação mista, isto é, encontram-se regiões politicamente autônomas e regiões com descentralização administrativa, como ocorre na Espanha (Miranda, 2005).

De acordo com Miranda (2005), a grande diferença estabelecida entre os Estados unitários centralizados ou descentralizados e o Estado federal consiste, principalmente, na característica deste último em estabelecer órgãos completamente distintos dos Estados-membros e todo um sistema jurídico e político-constitucional novo em sobreposição, enquanto nos demais se aproveitam os órgãos dos Estados-membros de forma comum em uma fusão.

Para Miranda, essa estrutura de sobreposição do Estado federal compartilha também uma *estrutura de participação* na qual o poder político central é resultado da agregação dos

poderes políticos locais, independente do modo de formação dos Estados. Essa dupla estrutura de sobreposição e participação é articulada e integrada de forma política e jurídica pela Constituição Federal (Miranda, 2005, p. 308)

José Afonso da Silva, por sua vez, estabelece que a forma de Estado denominada Federação tem na união de coletividade políticas autônomas sua principal característica. Dita autonomia federativa caracteriza-se por dois elementos básicos: existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas. O autor é um dos poucos que entende federalismo e federação como expressões sinônimas (Silva, 2016).

Porém, nem sempre federalismo e federação são entendidos como sinônimos entre os teóricos, essa é a compreensão de Baracho (1995, p. 50) para quem a “a federação é entendida como aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas”.

É certo que, em grande medida, as características apontadas na literatura jurídica são convergentes para identificar a existência do Estado Federal como a autonomia dos Estados-membros; Constituição rígida, inexistência do direito de secessão e renda repartida em cada esfera governamental; divisão de poder entre Federação e Estados-membros; entre outras (De Marco, 2011; Ferreira Filho, 2022; Moraes, 2020).

Inobstante, as características assinaladas, não se pode deixar de ressaltar que a federação se centra na descentralização distribuídas nas competências constitucionais nas várias unidades administrativas, representando um modelo de “divisão de tarefas” dadas por meio das competências legislativas e administrativas (Gurgel; Farias, 2022, p. 254).

Mesmo definido como organização federal, não há modelo único e ideal pela variedade de organizações existentes nos Estados ditos federais. E, nesse sentido, Horta (1999, p. 225) afirma que o “federalismo estatal é criação da Constituição, cabendo ao documento constitucional regular a organização política do Estado e estabelecer a distribuição das competências entre os componentes da Federação”.

Na identificação dos princípios do Estado Federal, Bonavides (2010) ressalta a convivência das duas ordens de governo coexistindo em esferas distintas orientadas por princípios de coordenação e independência destinadas a realizar um objetivo comum.

Já para Raul Horta (1981, p. 13), que se inspirava no pensamento de Kelsen, “a dualidade estatal projeta-se na pluralidade tridimensional dos entes federativos: a comunidade jurídica total – o Estado Federal – a Federação, uma comunidade jurídica central, e os Estados-membros, que são comunidades jurídicas parciais”.

Esse é o princípio do federalismo que deriva do geral ao específico, ou seja, soma

autogoverno e governo compartilhado, como afirma Roberto Valdés, citando os ensinamentos de Kennet Wheare no clássico *Federal Government*, “o princípio federal consiste em dividir os poderes de forma que o governo central e os governos regionais, estão cada um, dentro de uma esfera, coordenados e independentes<sup>3</sup>” (Valdés, 2013, p. 21, tradução própria).

Para a grande maioria da literatura, o Estado federal é ainda a melhor organização política para países de grande extensão territorial, uma vez que a distribuição de poder e das responsabilidades no marco da Constituição ainda é a melhor forma de garantir eficiência e eficácia das políticas públicas (Horta, 1981; Bonavides, 2010; Moraes, 2020; Baracho, 1995; Bercovici, 2003).

O Estado Federal em conceituação e adotado nesta tese é o de conceituação jurídico-política estabelecida por Raul Horta (1986), na qual a existência de uma Constituição Federal o institui em uma relação de causalidade entre a Constituição e o Estado Federal.

A organização do Estado Federal se faz, assim, por meio do desenho no ordenamento da Federação e dos Estados-membros. E, como tal, a forma de Estado instituída nos primórdios da federação americana trouxe a técnica pelas quais se subdividem os poderes, conforme explica Horta que, citando *Garcia Pelayo*, qualificou como “unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade” (Horta, 1986, p. 11).

É com base na técnica definida na constituição que se reconhece o modelo de federalismo adotado pelo Estado Federal. No caso do Brasil, parte-se de um federalismo dual para avançar ao federalismo cooperativo trazido na Constituição de 1988.

## 1.2 O FEDERALISMO CLÁSSICO E O FEDERALISMO COOPERATIVO

### 1.2.1 Federalismo Clássico - ‘Dual’

Até o surgimento do Estado federal, o que se conhecia como organização política de Estado era a forma do Estado unitário, predominante, absolutista, “exercido por um único órgão em uma ordem jurídica monodimensional, emanada de um único núcleo de exercício do poder” emanado do Soberano (monarca ou povo). A característica principal reside na centralização política, administrativa e jurídica, conforme argumenta Deliberador (2016, p. 14).

---

<sup>3</sup> El principio federal consiste em dividir los poderes de forma que el gobierno general y los gobiernos regionales estén cada uno, dentro de una esfera, coordenados e independientes 1946, Kennet Clinton Wheare, rector del Exeter College de la Universidad de Oxford.

Como criação, o Estado federal surge no final dos séculos XVII e início de XVIII embalado pela independência das treze colônias americanas e, no dizer de Dalmo Dallari (2019, p. 11), embora “empregado muitas vezes em sentido genérico e impreciso para significar qualquer “aliança de Estados”, tecnicamente Estado Federal corresponde a determinada forma de Estado”.

Declarada a independência das colônias americanas, foi assinado o tratado, conhecido como Artigos da Confederação, convertendo as treze colônias em Estados, com soberania e competência para tratar de todos os assuntos, mas delegando os poderes ali descritos para que o Congresso, em nome de todos, atuasse em ações comuns (Dallari, 2019, p. 16).

No entanto, a Confederação mostrou-se insuficiente para consolidar aquela união de estados, uma vez que, pelas cláusulas estabelecidas no acordo, a qualquer momento os estados recém-criados poderiam denunciar o acordo e cancelar os poderes delegados ao Congresso, tornando, assim, vulneráveis as ações conjuntas necessárias à atuação comum e à manutenção da união dos Estados.

Foi então, que na Convenção da Filadélfia, em 1787, os estados decidiram transformar a Confederação em Federação, adotando-se uma Constituição em comum, com a união indissolúvel de seus Estados, que cedem parte de sua soberania à União, mas permanecem com a autonomia quanto ao autogoverno, com a possibilidade de escolher seus governantes, sem, no entanto, contrariar as regras estabelecidas no texto constitucional, segundo explica Dallari (2019, p. 24).

Nasce, assim, o Estado Federal, a partir das regras estabelecidas em uma Constituição, característica mais marcante do federalismo, uma vez que é impossível pensar em federalismo sem uma constituição escrita e estável, que fixe as características essenciais e os fundamentos do relacionamento entre cada ente federado (Deliberador, 2016, p. 25).

Baracho (1995) explica que o federalismo, em sua essência, pressupõe descentralização política com distribuição territorial do poder político distribuído em esferas de governo cujas competências estejam bem definidas entre o centro e suas partes, a fim de que se tenha coordenação e integração pelo Estado federal.

O modelo estabelecido pelos Estados Unidos trouxe bem-marcada a existência de dois polos distintos de Poder, organizados em termos territoriais distintos. A cada um deles, central e local, corresponde um plexo de competências inalienáveis atribuídas pela Constituição (Deliberador, 2016, p. 43).

É o modelo dual, ou também conhecido como “clássico” ou “tradicional”, tendo como pressuposto essencial o controle pelas esferas de governo sobre as regiões, definidas por

competências respectivas, sem que haja sobreposição de uma à outra, descritas em uma Constituição e sob o resguardo do Poder Judiciário. Nesse modelo “os governos federal e estadual possuem campos distintos e mutuamente exclusivos de jurisdição regulatória.” Estes campos são denominados de “compartimentos estanques” (*watertight compartments*) (Chambô, 2021, p. 31).

A defesa de Hamilton nos artigos federalistas, editados para tornar pública a defesa de modelo federal proposto para Constituição americana, era embasada no argumento da divisão de poderes:

Os principais objetivos a serem atendidos pela União são: a defesa comum aos membros; a preservação da paz pública, seja contra convulsões internas ou ataques externos; a regulação do comércio com outras nações e entre os Estados; a superintendência de nosso intercuro político e comercial com países estrangeiros (Hamilton, 2021, p. 187).

Isto porque esse modelo de federalismo clássico ou “dual” caracteriza-se pela formação de duas esferas de poder – a União e os estados (federalismo de dois níveis) – conhecido também como federalismo centrípeto, uma vez que a origem de sua formação nasce com a união dos estados autônomos que cedendo parte de suas soberanias formam o centro – União (Oliveira, 2020, p. 111).

Madison defendeu a alocação correta de poderes, entendendo que a atribuição de alguma autoridade às unidades membros, seria mais adequada, até porque assim revestidas lidariam melhor com as “circunstâncias locais e interesses menores” de algum modo negligenciados pelo centro (Madison, 2021, p. 37).

No entanto, a essência do modelo, que difunde dois centros de poder, está na limitação de competência, de forma que à União são delegados poderes específicos, em matéria de atuação e alcance, ficando todo o mais para a atuação dos Estados, cuja ação permanece independente para cada ente federativo, mesmo que em prejuízo de possível atuação conjunta (Deliberador, 2016, p. 43).

Para Schawartz (1984, p. 26), a base do modelo está “na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos”. Esse atuar de poderes rígidos se limitava na especificação de ambas as competências delimitadas na constituição, que, por não ter detalhamento preciso na carta constitucional, tornava difícil conter os avanços da atuação da união em matérias, em princípio, de competência do estado.

O modelo estabelecido sofria forte influência do liberalismo econômico e a atuação da

união em casos como regulamentação do comércio era limitado ao comércio interestadual, tendo a Suprema Corte se manifestado em favor dos estados entendendo que estes não cederam o poder de regular o comércio no interior de seu território à União. Portanto, ali estavam estabelecidas as soberanias separadas e distintas, atuando em suas respectivas esferas e competência (Schwartz, 1984, p. 27).

Foi o que Madison e Hamilton (2021) defenderam como poderes centralizados de defesa e comércio interestadual com argumento de resolver problemas de coordenação e garantia de conformidade parcial, por meio de dois novos meios: execução centralizada e aplicabilidade direta de decisões centrais a indivíduos.

Esse é um modelo, segundo Zago (2016), que estabelece Estados-membros fortes em detrimento da União, no qual a forma de repartição de competências segue a técnica horizontal com estabelecimento de uma separação bem-marcada entre a competência dos entes federativos e da União.

Nesse caso, há enumeração das competências privativas à União, restando aos outros entes as demais competências em forma de cláusula geral, o que mantém um modo estático e não coordenado das relações federativas (Zago, 2016).

### 1.2.2 Federalismo Cooperativo

A clara divisão de poderes entre o estado federal e os estados membros foi a essência do conceito do federalismo clássico ou “dual” embalado pelo liberalismo econômico e em complemento ao que se denominou teoria do *laissez-faire* que defendia a eficiência do sistema econômico pela ausência de interferência governamental (Schwartz, 1984, p. 29).

No entanto, em 1929, a grave crise da bolsa americana levou os Estados Unidos ao período denominado de grande depressão econômica e o conceito do federalismo “dual” foi posto à prova, o Estado federal foi chamado a intervir na economia. Assim, foi editado o *New Deal*, pela administração do governo Roosevelt, consistindo em um conjunto de medidas para salvar a economia e dar melhor amparo social aos trabalhadores, resultando em um verdadeiro ponto de inflexão na visão do federalismo até aquele momento (Schwartz, 1984, p. 31).

Essa política, para Dallari (2019), determinou a redefinição do papel do estado federal e significou o abandono do liberalismo tradicional com a implantação de um maior intervencionismo do Estado.

A autorização do Congresso para o estabelecimento das medidas do *New Deal* permitiu uma grande intervenção regulamentadora na economia e na questão social pelo governo federal,

modificando as características do federalismo dual baseado na divisão de soberania entre iguais governamentais para um federalismo cooperativo exigido pela grave situação econômica e social que enfrentava os Estados Unidos, naquele momento (Schwartz, 1984, p. 37).

Dallari (2019, p. 55) também analisa que o conjunto de medidas do *New Deal* impôs a substituição da visão do *laissez faire* e do próprio federalismo dual por um intervencionismo federal que exigia um federalismo mais cooperativo para enfrentamento das circunstâncias desencadeadas pela grande depressão econômica.

A crise econômica desencadeada pelo *crash* da bolsa americana fez com que os estados percebessem a impossibilidade em estabelecer sozinhos as soluções necessárias a amparar os vários setores da economia e as necessidades da população em seus territórios. Dessa forma, o *New Deal* foi a ajuda salvadora do Estado federal que trouxe consigo, necessariamente, o processo de maior centralização do poder federal, como explica Valdés (2013, p. 253).

As medidas intervencionistas do governo federal foram classificadas, segundo Valdés (2013) em três grupos: medidas de intervenção de auxílio, voltadas a subsídios diretos a alguns estados para atuar na luta contra o desemprego; um programa de obras públicas para criação de postos de trabalho e medidas de assistência e amparo social destinadas as pessoas em vulnerabilidade social e idosos. Em segundo, medidas de recuperação econômica e, por fim, as de caráter regulatório na economia que incluíram o setor de energia, reorganização do sistema bancário e criação de impostos.

Essa dinâmica na modificação da competência de atuação do governo federal americano, com as medidas do *New Deal* e no pós-segunda guerra, foi acompanhada pelas reinterpretações da Suprema Corte feitas à Constituição do século XVIII, efetivando o federalismo de cooperação por meio da atualização constitucional sem a necessidade de leis modificadoras do *status quo*, permitindo a aprovação desse novo ajuste social e econômico adequado à nova realidade com aval a centralização do poder do governo federal (Dallari, 2019, p. 58).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, na visão de Deliberador, intensificaram as necessidades sociais de integração interregionais e:

O novo cenário passa a demandar do Estado como um todo uma ação mais concertada, inviabilizando a manutenção das estruturas paralelas de poder do federalismo dual. Cria-se, natural ou artificialmente, uma necessidade de estruturas convergentes de poder, que possam atuar coordenada ou subsidiariamente, sob o signo da técnica e da ciência, em prol do atendimento das demandas cada vez mais sofisticadas da população (Deliberador, 2016, p. 45).

As características desse modelo mais intervencionista de federalismo trazem uma prevalência de poderes da União em relação aos Estados-membros, ocasionando uma maior centralização que, na conclusão de Pedro Chambô (2021, p. 132), se dá “em virtude de uma mudança no paradigma do Estado, em que se busca cada vez mais um tratamento nacional, uma solução conjunta, para problemas comuns em diferentes regiões de seu território”.

Desse modo, segundo Bercovici (2024), mesmo sem haver uma teoria geral do federalismo cooperativo que tenha substituído a teoria federal clássica, o consenso amplo é de que a ordem federal não é mais composta por duas esferas de separadas e justapostas, mas por esferas complementares, que buscam o interesse comum, ou seja, voltado à cooperação.

É nesse sentido que a grande vantagem no modelo cooperativo, de acordo com Deliberador (2016), é o processo de tomada de decisão promovido pela descentralização que fica mais fluido e aberto, especialmente nas sociedades democráticas.

### 1.3 INFLUÊNCIAS EXTERNAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

#### 1.3.1 O Federalismo Americano

O federalismo americano inaugura o modelo de Estado Federal moderno sendo criado pela reunião das treze ex-colônias inglesas, inicialmente, sob o formato de Confederação de Estados e, posteriormente, na forma como se conhece na atualidade, reunidos sob a égide de uma Constituição Federal, como já visto.

Foi na Convenção da Filadélfia, ocorrida em 1787 na cidade homônima, sob forte influência das ideias iluministas do pensamento francês de contenção de poder que os debates para criação de um modelo de Estado forte e indissolúvel ocorreram. Para convencimento voluntário dos estados ali reunidos, foi fundamental garantir a preservação da autonomia individual de autogoverno de cada um dos estados membros, no avanço para adoção consensual de uma Constituição comum que criava um centro de poder - União federal - ao qual todos os estados membros, a partir dali, cediam parte de suas soberanias e deveriam ter obediência de forma perene e indissolúvel (Dallari, 2013).

Os teóricos do federalismo americano construíram a defesa da mudança do de estado adotado até então pelas 13 colônias, em um conjunto de artigos que forma a obra *The Federalist Papers* de autoria de Alexander Hamilton, James Madison, e John Jay, no sentido de ratificação da Constituição Federal Americana, a ser debatida na Convenção da Filadélfia.

Nos artigos do *Federalist Papers*, o de número 39, Madison propõe a discussão sobre o

que caracterizaria as questões federativas ou nacionais do novo governo. Isto porque naquela época ainda havia confusão terminológica entre Confederação e Federação ficando consagrada no tempo a expressão “federal” para caracterizar o Estado (Zago, 2016, p. 23).

Madison, deixa claro nesse artigo 39 que não vê oposição entre uma constituição federativa e confederativa e, sim, entre uma Constituição nacional ou federal. “Aqui, claramente, os termos se referem à oposição entre um modelo constitucional baseado originalmente numa soberania ou na reunião de muitas delas” e defende uma Constituição que reúna a composição de ambas (Galindo, 2024)

Como observou Deliberador, a criação do Estado Federal representa:

uma aliança muito mais profunda, muito mais estável e ousada por ser, a princípio, eterna e não se ver restrita a determinadas matérias, como a defesa ou aduana. Aqui temos um grupo de estados que renuncia à soberania, delegando-a a um novo ente que é criado a partir da união deles (Deliberador, 2016, p. 24).

Os Estados permaneciam com parte de suas soberanias e poderiam adotar constituições estaduais desde que não conflitassem com a Constituição federal, decidindo em matérias de suas competências respectivas, ressalvadas as atribuídas à União. Essa foi a lógica que predominou na elaboração da Constituição americana, como assinalado por Schwartz:

O sistema constitucional americano baseia-se, assim, numa divisão de poder entre o Governo nacional e os estados. A divisão fundamenta-se no princípio de que o Governo Federal é um governo de poderes enumerados, limitado à autoridade delegada a ele na Constituição, enquanto os estados são governos de poderes residuais, conservando toda a autoridade não concedida ao Governo de Washington (Schwartz, 1984, p. 13).

Para Dallari (2019, p.24), “É indispensável antes de tudo, que a distribuição das competências entre a União e os Estados membros seja feita pela própria Constituição”. E isso é necessário, segundo o autor, para manter o equilíbrio federativo em relação às autonomias entre os entes, nem em maior ou menor grau do estabelecido na Carta magna, a fim de não criar um Estado unitário na centralização de poder.

Continua, ainda, o mesmo autor a ressaltar que o ponto fundamental da caracterização do Estado Federal reside na descentralização política, para além da administrativa, por meio da qual assegura-se o centro do poder decisório a cada estado membro para atuar em determinados assuntos estabelecidos dentro de suas competências exclusivas (Dallari, 2019).

Essa distribuição de competências distintas pela Constituição, na concepção de Bercovici (2003), caracteriza os limites de atuação entre União e os estados federados é o que

diferencia cada membro da Federação.

Essa foi a técnica adotada pela Constituição americana na divisão de competências, na qual cabe a União a atribuição em matérias de interesse geral comum a todo o território nacional, restando aos entes federados as matérias de interesse local ou mesmo aquelas com as quais o estado membro poderá decidir com mais eficiência. Tal regra permite maior flexibilidade na interpretação dos dispositivos constitucionais na evolução da sociedade e do desenvolvimento econômico (Dallari, 2019).

A definição dos poderes e atribuições entre União e Estados, segundo Schwartz (1984), com base no princípio da supremacia nacional instituído pela Constituição americana, foi o fator a garantir a não interferência dos Estados no governo federal e efetivou o sistema federal americano de governos distintos e coordenados. Isso porque a harmonia na atuação entre o governo federal e os Estados reside no fato deles serem independentes e autônomos e atuarem sob regime de coordenação, desde que não adentrem a esfera de atuação da União ou mesmo contrariem em sua atuação o que determina a Constituição. Ou seja, para Almeida (2014), isso garantia adequada compatibilização no movimento entre centralização e descentralização.

No caso do federalismo americano, essa divisão de competência permaneceu de forma rígida, conforme o modelo de federalismo dual até o início do século XX, mais especificamente, até o *crash* da bolsa de valores em 1929, que impôs uma modificação na atuação estatal advinda das ações implementadas com o programa *new deal*, do governo Roosevelt.

A crise econômica e a adoção das medidas do *new deal* fizeram com que o Estado, até então de cunho liberal, com pouca intervenção no domínio econômico e nas relações privadas, se visse obrigado a deixar a posição de mero espectador para intervir na economia e promover ações econômicas efetivas de modo a garantir o bem-estar social da população fazendo evoluir o federalismo dual para o federalismo cooperativo, como ressaltado por Almeida (2014, p. 21).

### 1.3.2 O Federalismo Alemão

Na Alemanha, o federalismo remonta a era Bismarck, época do segundo império Alemão em 1867, com a criação da Confederação da Alemanha do Norte, mais tarde integrada também pelos Estados do Sul (Dallari, 2019).

Com a derrota da Alemanha, na Segunda Guerra Mundial, impôs-se a reorganização do Estado Alemão. De um lado, a Alemanha ocidental, federativa, regida pela Lei Geral de Bonn – evitava-se chamar essa lei de Constituição ante à fragmentação do território do país – que disciplinava a dinâmica federativa. E, de outro, a Alemanha oriental vinculada à União

Soviética, transformada em um Estado unitário, sem divisão interna de seu território, ou seja, sem unidades federativas (Dallari, 2019).

Ao final da década de 80, fortes movimentos contra a política econômica e restritiva adotada pelo governo da Alemanha Oriental aliado a outros movimentos em países vizinhos contra a política da União Soviética, culminaram com a queda do muro de Berlim em 1989 e a consequente reunificação da Alemanha em um só país com 16 territórios (*Länder*), reunidos na República Federal da Alemanha.

Dessa forma, nos termos do artigo 20 da Constituição, a República Federal da Alemanha é um Estado democrático e social, cuja divisão de competências legislativas é concentrada na União (*Bund*), e restam aos Estados federados a maior parte da execução de serviços públicos e das leis, ainda que federais. Os mecanismos de integração do federalismo cooperativo alemão permitem que não ocorra desequilíbrio nas relações federativas uma vez que os interesses dos Estados-membros ficam assegurados pela participação destes no Conselho Federal (*Bundesrat*) (Ruschel; Toniolo 2018, p. 392-393).

O federalismo alemão, assim, é pautado por uma divisão de competências voltadas para cooperação, auxílio mútuo e aproximação das relações federativas entre o *Bund* e os *Länders* com favorecimento da execução de funções sociais baseadas nos princípios da solidariedade e subsidiariedade entre os poderes preconizados pela Constituição, como explicam Assis e Soares (2018, p. 41).

Nesse sentido, o sistema de competências constitucionais prima pelo cooperativismo entre a União e os Estados-membros, e não no foco da autonomia dos entes federativos como no modelo americano. Essa característica faz com que seja estabelecido um modelo de concorrência legislativas no qual os Estados-membros concorrem com a União no exercício de poderes estatais e funções públicas, bem como no compartilhamento dos recursos públicos com equilíbrio fiscal (Assis; Soares, 2018).

O federalismo cooperativo alemão, assim, traz inúmeros instrumentos para sua efetivação. A questão fiscal é a mais concreta e relevante do modelo no sentido de promover a igualdade ou readequar desequilíbrios tanto pela justa distribuição de recursos entre a União e os Estados-membros quanto pela previsão de repasses entre entes federativos de forma horizontal (Ruschel; Toniolo, 2018, p. 393).

A essência do federalismo alemão se fundamenta no princípio da lealdade federativa, implícito desde a Constituição de 1871, mas presente, segundo Rovira (*apud* Deliberador, 2013, p. 54), desde os tempos medievais na relação estabelecida entre vassallos e senhores feudais, em que os vassallos se comprometiam a não agir de forma prejudicial aos interesses dos senhores

em troca de sua proteção. Essa relação que iniciou de forma privada evoluiu no Estado moderno para o dever de lealdade entre os Estados.

O princípio constitucional da lealdade federativa estabelece o dever de cooperar de acordo com o pacto federativo e, com isso, contribuir para sua efetivação e preservação dos melhores interesses da Federação e de seus integrantes. Isso porque a lealdade federativa pressupõe que a União e os Estados-membros, mesmo no exercício de suas competências, devam considerar os interesses recíprocos ao legislarem ou praticarem atos administrativos (Ruschel; Toniolo, 2018, p. 396).

Esse preceito limita a atuação da União e dos Estados-membros legislarem uns contra os interesses dos outros e dos Estados-membros legislarem em prejuízo dos demais. Daí decorre a necessidade dos governos, central e federativos, trabalharem em cooperação e respeito mútuo. É o que alguns doutrinadores chamam de desdobramento do princípio da boa-fé objetiva, aplicável a federação (Ruschel; Toniolo, 2018, p. 396).

Como observa Deliberador (2016, p. 59), o princípio da lealdade federativa é uma norma obrigatória que guia a conduta dos entes federados, exigindo que todos os atores atuem de maneira a promover a harmonia no cenário federativo. Essa norma estabelece um dever de constante cooperação, consulta, diálogo e compartilhamento de informações entre os entes federados, assim como um dever de assistência mútua em situações de necessidade excepcionais.

## 1.4 FEDERALISMO NO BRASIL: PERCURSO HISTÓRICO

### 1.4.1 Da Monarquia à República

Foi no reinado de Dom Pedro I, após a declaração da independência do Brasil, que a primeira Constituição do Império foi outorgada, no ano de 1824 estabelecendo um Estado unitário, monárquico e centralizado, com quatro Poderes instituídos<sup>4</sup> e Conselhos provinciais sem qualquer autonomia administrativa e legislativa (Oliveira; Luquini, 2021; Dolhnikoff, 2005; Lopreato, 2020).

Sem resistir às críticas e às reações opositoras por parte das elites provinciais contrárias

---

<sup>4</sup> Bonavides (207, p. 372), observa que a Constituição imperial foi inspirada no modelo francês, no campo doutrinário e teórico, sendo a única do mundo que perfilhou o modelo de repartição tridimensional de poderes de Montesquieu porém associando um quarto poder – Poder Moderador, de que era titular o Imperador e que compunha a chave de toda a organização política do Império.

aos excessivos poderes do Império, Dom Pedro é levado a abdicar do trono e é promovida uma reforma descentralizadora na Constituição estabelecida basicamente por duas leis editadas: o Código de processo Criminal, de 1832, e, o Ato adicional de 1834 (Oliveira; Luqini, 2021, p. 257)<sup>5</sup>.

É nesse movimento que o federalismo brasileiro tem suas raízes, ainda na época imperial brasileira, especificamente a partir do pacto firmado nas reformas liberais de 1830 e no ato adicional de 1834<sup>6</sup>, nos quais o governo central a despeito de manter a unidade e a hegemonia nacional aceitou a divisão de competências na qual responderia por questões nacionais e os governos provinciais conduziram a política local com espaços na Câmara. No acordo foi garantida também às províncias autonomia financeira e a liberdade de decisão em matérias relacionadas à economia e ordem política local (Dolhnikoff, 2005, p. 17-19).

A grande mudança no *status quo* trazida pelo Ato adicional de 1834, de fato, era a transformação da competência dos Conselhos provinciais, de caráter meramente administrativos, em Assembleias Gerais Provinciais com poderes para legislar sobre os assuntos locais. Essa descentralização marca um momento histórico na organização do poder do estado brasileiro (Santos; Andrade, 2012, p. 10).

Não se pode deixar de mencionar que o período final dos anos de 1800, o Brasil era um país monarquista, agrário, escravagista, cuja principal fonte econômica decorria da cultura cafeeira, com forte presença política das oligarquias, sobretudo paulistas, que insatisfeitas nas últimas décadas do Império, aderiram à causa republicana federalista mais por se contrapor a centralização do poder soberano do que mesmo por ideal ao novo regime favorecendo a transição da Monarquia para República (Lessa, 2019). A solução adotada pelo pacto imperial criou um sistema descentralizado com autonomia provincial que acentuou as diferenças regionais no país, até porque o governo central não tinha política regional para enfrentar ou minimizar a desigualdade de renda e, como a condição econômica de cada província ficou atrelada à sua autonomia e gastos, as unidades mais ricas foram mais favorecidas, ainda que, as

---

<sup>5</sup> Para Dolhnikoff (2005, p. 25), “A diversidade econômica que havia entre as províncias com interesses e demandas específicas dificultava a possibilidade de unificar as regiões em uma mesma nação. A unidade estava condicionada à capacidade de acomodar as elites que tinham como prioridade o atendimento de suas demandas, de modo que encontrassem espaço para negociar recursos e políticas que atendessem a seus interesses específicos. Essa foi a base que fortaleceu a oposição ao governo centralizado como o do Primeiro Reinado. A abdicar de d. Pedro I abria assim, caminho para implementação e um novo projeto de Estado que combinasse unidade com autonomia provincial e participação das elites no centro de decisões”.

<sup>6</sup> O artigo 1º do Ato declarava o Brasil uma monarquia federativa..

mais periféricas tivessem acesso ao orçamento central e a representação política<sup>7</sup> (Lopreato, 2020, p. 7).

Esse arranjo, além de definir as competências entre poder central e as províncias, atribuiu uma distribuição tributária de modo a manter maior poder fiscal ao centro com liberdade às províncias para elaboração de orçamento, definição e decisão sobre investimentos, obras públicas, emprego, educação, constituição de força policial, além da liberdade de elaborar os orçamentos e arrecadar tributos (Lopreato, 2020, p. 87). Tal avanço significou o fortalecimento das elites locais nos embates entre o poder político das Assembleias, ocupadas por representantes das províncias e os presidentes locais, nomeados pelo poder central.

A tensão que se sucedeu à descentralização promovida pelo Ato Institucional de 1834 fez com que em 1840, amplo debate entre as forças conservadoras e liberais estabelecessem um limite à interpretação do Ato Institucional de 34. Ao final, conforme Dolhnikoff (2005), a lei revisional alterou aspectos relacionados às questões dos empregos nos governos locais, sobretudo os cargos do Judiciário, mas não alterou a essência do arranjo institucional de 34.

Mesmo promovida a alteração no ato imperial, a insatisfação política e a situação econômica do Império fizeram com que as mudanças decorrentes da crise no setor de produção de açúcar e na produção agrária com o fim da abolição da escravidão fossem o suficiente para os inúmeros conflitos que se desencadearam a partir daí, resultando no clamor por uma modificação estrutural na forma do governo vigente (Santos; Andrade, 2012).

Em 1889, a República foi declarada a partir de um ato de força militar sem qualquer oposição de resistência do império. O governo provisório convocou em 1890 a eleição da Assembleia Nacional Constituinte e, em fevereiro de 1891, promulgava a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil<sup>8</sup>.

Inspirada no modelo liberal-federalista americano, a primeira Constituição da República brasileira em 1891 instituiu o regime federalista no país, transformou as antigas províncias do império em estados federados e estabeleceu o marco político-institucional do novo regime (Lessa, 2019, p. 29).

Um dos grandes defensores do modelo federalista, adotado pela primeira República no Brasil, foi Ruy Barbosa, a partir dos fatos decorridos da independência dos Estados Unidos da

---

<sup>7</sup> “Pode-se dividir o período imperial em dois, levando-se em consideração a forma de centralização política. Numa primeira fase, observa-se uma centralização absoluta do poder público, e na segunda fase, a partir do Ato Adicional de 1834, um processo de desconcentração administrativa” A Evolução Histórica do federalismo Brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais (Santos; Andrade, 2012, p. 9).

<sup>8</sup> Assim foi redigido o artigo 1º da Constituição de 1891: “Artigo 1º. A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constituiu-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

América do Norte da Inglaterra e da evolução da Confederação de estados americanos para Federação americana (Figueiredo, 2012).

A institucionalização do governo provisório, após o golpe militar em 1889, fez as aspirações federalistas fortalecerem o debate da República para a segunda Constituição do país. A Assembleia Nacional Constituinte de 1891<sup>9</sup> estava mais alinhada em seus debates à concepção da forma do poder organizada sob as influências constitucionais do recém-criado Estados Unidos da América do que dos valores e princípios constitucionais europeus nos quais a Constituição do império se inspirou (Bonavides, 2017).

A Constituição de 1891 teve em Rui Barbosa seu maior artífice, pois, jurista renomado que era, não escondia a admiração pela organização política criada nos Estados Unidos, influenciando fortemente a repetição de alguns aspectos constantes na Constituição americana, de forma literal, para a Carta brasileira promulgada pela primeira República (Bonavides, 2017).

A constituição do novo Estado rompia, então, com o modelo anterior autocrático do absolutismo monárquico e estabelecia “o sistema republicano, a forma presidencial de governo, a forma federativa de Estado e o funcionamento de uma suprema corte apta a decretar a inconstitucionalidade dos atos do poder” (Bonavides, 2017. p. 373).

Apesar de a federação brasileira inspirar-se na americana, com ela não guarda qualquer semelhança em sua formação constitutiva, uma vez que a da América do Norte decorreu em sua origem de um pacto federativo de estados independentes que abdicaram de sua soberania para criação de um único Estado soberano, a Federação. No Brasil, na reflexão de Almeida (1982), de forma oposta, ocorreu a desagregação do Estado unitário com as antigas províncias adquirindo mais autonomia para formar a federação brasileira.

É um federalismo que surge após um golpe de estado e não por “pacto federativo” ou consenso como no modelo inspirador e, por tal, razão mais difícil de manter uma postura mais descentralizada de poder até os dias atuais (Bezerra, 2022 p. 27).

Em razão dessa origem é que a literatura aponta nosso federalismo como federalismo centrífugo, ou seja, originado do centro para as pontas e o federalismo americano seria centrípeto, formado das pontas para o centro (Bezerra, 2022; Almeida, 2013).

Não obstante a tais características, a Constituição de 1891 adotou o modelo dual de repartição de competências americano, com matérias taxativas e não tão abrangentes à União e

---

<sup>9</sup> Os trabalhos na Assembleia constituinte tiveram como tema mais polêmico a federação, em torno do qual se defrontaram um grupo de ultrafederalistas, em que militavam Júlio de Castilhos, Campos Sales e Epiácio Pessoa, que pretendiam ampliar a autonomia estadual, e outro favorável a um federalismo mais centralizado, em que destacavam Rui Barbosa e amaro Cavalcanti” (Bezerra, 2022, p. 25).

destinando ao Estados-membros, conforme artigo 65, §2: “em geral, todo e qualquer outro poder ou direito, que lhe não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição” (Moraes, 2020, p. 15).

Dentre as competências exclusivas da União, estavam o poder de decretar de forma exclusiva os impostos sobre importação estrangeira (art. 7º, 1º); e as demais relativas ao comércio exterior bem como a instituição de taxas e bancos emissores. Aos Estados, de forma exclusiva, estavam o poder de decretar os impostos sobre a exploração de mercadorias de sua produção; sobre bens imóveis rurais e urbanos; e sobre indústria e profissões, além de outras competências descritas no texto constitucional (art. 9º)<sup>10</sup>.

Verifica-se que a Constituição de 1891, como postulam Lopreato (2020) e Bezerra (2022), manteve a descentralização obtida pelas ex-províncias imperiais, agora transformadas em estados-membros, incluindo-se aí o poder de tributação e gerir rendas, mas sem afetar o poder de atuação e regulação da União.

Os primeiros anos da República foram de muita turbulência com várias revoltas e rebeliões ocorrendo nas Regiões do país ancoradas na sede autonomista dos estados em relação ao governo central; a fome e miséria na região nordeste e a insatisfação de parte de alguns generais com o presidente<sup>11</sup>. O governo central é vencedor nas revoltas com a forte utilização da intervenção federal, instituto bastante utilizado nessa fase do federalismo brasileiro, e pelo apoio das elites agrárias e do Congresso Nacional cuja bancada essas elites controlavam.

Aliás, o instituto da intervenção federal previsto no texto constitucional é, na visão de Bonavides (2010), característica marcante do federalismo brasileiro nessa fase na qual a política, os vários conflitos surgidos após a Proclamação da República e a nova relação estabelecida entre a União e os Estados-membros prevaleceram.

A força das oligarquias agrárias derivava em grande medida do sistema de tributação da constituição republicana ancorado no comércio exterior, o que favorecia os estados produtores

---

<sup>10</sup> A Constituição de 1891 trouxe, importantes mudanças tais como: substituição do Presidente da Província nomeado pelo Imperador por um Governador de Estado eleito; o Senado Federal deixou de ser vitalício e nomeado pelo Imperador para ser eleito, temporário e de representação dos Estados; foi criada a justiça estadual; o Supremo Tribunal Federal (Dolhnikoff, 2005, n.p).

<sup>11</sup> Logo nos primeiros anos da República temos uma série de insurreições dos estados como a Revolta Federalista no Rio Grande do Sul e a Revolta Armada, além da guerra dos Canudos. A Revolta Federalista no Rio Grande era motivada por divergência se atritos entre facções políticas com diferentes pontos de vistas sobre a autonomia estadual e o poder do governo central. A revolta Armada foi promovida por militares que queriam restaurar o império da Constituição, convocando novas eleições centrais para restaurar a ordem no país. Foram derrotados com a ajuda e apoio das elites paulistas. Canudos, na Bahia, uma revolta messiânica que contrapôs o exército e um grupo messiânico que lutava contra a fome e a miséria atribuindo à União a responsabilidade da situação. Foi utilizado um poder bélico com canhões para derrotar o movimento. (BRASIL. A primeira Constituição Republicana (1891-1900) disponível em <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/curiosidades-e-fatos-historicos/a-primeira-constituicao-republicana-1891-2013-1900>. Acesso em 28 jul. 2024.

de café e açúcar como São Paulo e Minas, enquanto outros ficaram presos à tributação do mercado interno e às relações de interesses com a União (Lopreato, 2022).

Vale mencionar que no final do século XIX, os seringais da Amazônia<sup>12</sup> representavam 25,7% dos valores das exportações, ficando atrás apenas do café com 52,7%. No entanto, esse fator de sucesso na economia não se refletiu em influência política dos estados da Amazônia, naquele momento Grã-Pará e Amazonas, com o centro do poder nacional. Na sequência em 1913, os seringais entram em falência em razão da oferta da borracha nos seringais da Ásia e o governo federal em crise econômica não consegue dar seguimento ao plano de investimentos para região (Pontes, 2014).

O modelo de federalismo dual, com a descentralização das competências aos Estados-membros, sobretudo, quanto à capacidade financeira de autogestão, contribuiu para a desigual acumulação entre os estados da federação, ampliando as disparidades regionais e mantendo a concentração de poderes aos grandes latifundiários e coronéis dos estados com inserção nas exportações do país e, portanto, com grande influência política nacional como afirma Lopreato (2022). Isto porque a lógica em que se fundou a autonomia dos entes subnacionais no Brasil, foi estruturada em bases competitivas inspirada no liberalismo, ampliando as desigualdades dos entes federativos e a dependência econômica de muitos deles com a União, “elevando o poderio” de São Paulo e Minas Gerais o que ocasionou à “quebra” das demais autonomias federativas na prática (Pires; Nogueira, 2008, p. 33).

Esse contexto fez com que a União, para acalmar os constantes conflitos com a elite agrária, retomasse os laços imperialistas para criar a “política dos estados” mais conhecida como “política dos governadores” na qual as antigas oligarquias se aproveitaram do modelo e intensificaram a relação entre o ente político e o poder econômico, sem uma estrutura institucional política que o permeasse. O auge dessa relação ficou conhecida como a “política café com leite” que marcou o acordo entre São Paulo e Minas Gerais na alternância da presidência do país (Santos; Andrade, 2020, p. 14).

Como observa Horta (1969, p.41), a “política dos governadores divorciou-se da política dos Estados, e é interessante observar que seu período de fastígio assinalou a plenitude do poder

---

<sup>12</sup> As cidades de Belém e Manaus nesta época, eram importantes centros de comércio, negócios e viagens. Belém ao final do século XIX, era uma cidade do tamanho de Madri, com estradas, jardins, edifícios, casas bancárias, grandes armazéns, estrada de ferro, linhas de bonde, sistemas de telegrafo e telefonia. Manaus por sua vez, ganhou iluminação elétrica, redes de esgoto, pavimentação, sistema telegráfico subfluvial, praças, teatros. Toda essa prosperidade girava em torno da venda da borracha para Europa. Com a quebra do monopólio dos seringais brasileiros pelos seringais da Ásia, a borracha amazônica não se tornava mais tão atrativa e a quebra do sistema de produção foi inevitável. Mesmo com a criação da Superintendência da Defesa da Borracha, criada em 1912 pelo Presidente Hermes da Fonseca, em uma tentativa de salvar a produção nacional, não logrou êxito em face a grave crise econômica no país que o faria abandonar o plano de salvamento para Amazônia (Pontes, 2014, p. 107-123).

presidencial e a correspondente queda dos poderes estaduais”.

Em 1926, uma reforma constitucional veio a restringir a autonomia dos estados com recentralização de competências para a União como forma de atender aos anseios da sociedade por uma maior intervenção do governo central no domínio social e econômico diante da crise financeira no país (Santos; Andrade, 2020).

Na década de 1930, essa política dos estados culminou com o movimento revolucionário que não aceitando o resultado da eleição presidencial, dentre outros fatores, levou Getúlio Vargas à Presidência do país, encerrando historicamente o período que se denominou de primeira República<sup>13</sup>.

#### 1.4.1.2 Era Vargas e as Constituições de 1934 e 1937: centralização do poder e seus efeitos no federalismo

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder resultado da insurreição política, civil e militar que depôs o presidente Washinton Luiz, marca um novo momento no federalismo brasileiro. O governo provisório fechou o Congresso, as Assembleias estaduais e Câmaras Municipais e submeteu as Constituições, federal e estaduais, ao comando dos decretos governamentais (Santos; Andrade, 2021).

O ataque às instituições jurídicas e os inúmeros conflitos no período, como a revolução constitucionalista de São Paulo, em 1932, forçaram o governo a instalar, em 1933 a Assembleia Constituinte e promulgar, em 1934 uma nova Constituição no país <sup>14</sup>.

A Constituição de 1934, como sustentam Santos e Andrade (2021), veio na esteira das mudanças ocorridas na Europa, especialmente trazidas pela Constituição de Weimar, na Alemanha, com uma nova concepção de federalismo no qual se valoriza o aspecto social e da pessoa humana em detrimento do Estado liberal dualista e individualista.

Essa carta, sem dúvida, consagrava os princípios em matéria de direitos fundamentais ressaltando o aspecto social negligenciado nas Cartas anteriores, com adoção do modelo de Weimar modificando de forma substancial a orientação e rumos do federalismo brasileiro, mas sem fazer nenhuma mudança radical no sistema de competências (Bonavides, 2017).

---

<sup>13</sup> Naquela ocasião, “o presidente Washington Luís lançou o também paulista Júlio Prestes à sua sucessão, rompendo com o acordo da alternância com Minas Gerais, com a missão de dar continuidade ao seu plano de estabilização da economia e também por acreditar que São Paulo, já então o maior e mais rico estado da Federação, possuía o direito natural de governar o país” (Lopes, 2022, p. 336).

<sup>14</sup> Bonavides considera que “a promulgação da nova Constituição de 16 de julho de 1934, inaugurou o Brasil a terceira grande época constitucional de sua história; época marcada de crises, golpes de Estado, insurreição, impedimentos, renúncia e suicídio de Presidentes, bem como queda de governos, repúblicas e Constituições.

E a nova concepção, trazida no texto de 1934, abandonava a característica dualista da federação na relação União e Estados-membros para o estabelecimento de maior cooperação entre as esferas de governo. Foi sem dúvida uma mudança no debate político democrático com os novos direitos e o ativismo da classe operária no país (Santos; Andrade, 2021).

Essa mudança, por outro lado, na perspectiva de Horta (1969), trouxe uma extensão dos poderes federais dentro da tendência centrípeta e iniciava uma nova fase nas relações intergovernamentais compensando a totalidade dos poderes da União e a consequente diminuição dos poderes reservados aos Estados.

A ampliação de competências da União, possibilitou a criação de mecanismos de integração entre os entes federativos com fortalecimento das relações intergovernamentais, por meio de arranjos normativos de acordos voltados para o desenvolvimento das competências das diversas esferas de governo, como a atuação conjunta para combater as calamidades como epidemias e secas (Pires; Nogueira, 2008, p. 34).

Assim, a carta de 34, estabelece as competências da União e dos Estados-membros de forma mais definidas do que na anterior, além de estabelecer competências concorrentes entre União e estados e estabelecer as dos Municípios de forma a assegurar a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (Lopes, 2021).

Com o período revolucionário, o federalismo brasileiro evoluiu do modelo dual para o cooperativo a partir da Constituição de 1934. Almeida (1982) explica que a evolução se deu basicamente por pressão dos Estados mais pobres que não conseguiam suprir suas necessidades sem o auxílio financeiro da União, ampliando o intervencionismo do poder da União.

Essa pressão resultou na previsão contida no texto constitucional em seu artigo 115 ao estabelecer que “os Poderes públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do País”. Já era mais do que evidente a situação de contraste das regiões Sudeste e Sul, desenvolvidas e industrializadas com as regiões Norte e Nordeste que apresentavam um índice alto de pobreza e exclusão (Lopes, 2021, p. 355).

Mesmo com a constitucionalização, no sentido de se buscar a redução da desigualdade regional, a Constituição de 1934 não alterou o cerne dessa desigualdade uma vez que “a nova estrutura tributária continuou a privilegiar as burguesias regionais e a garantir a capacidade financeira dos donos do poder” (Lopreato, 2022, p. 14).

A tentativa de convivência sob a ordem da nova constituição de 1934 não teve vida longa na era Vargas e o próprio presidente, segundo Lopes (2021, p. 361), em razão de múltiplos fatores de ordem econômica, política e social, tanto internamente quanto no cenário internacional, instala o período ditatorial do chamado “Estado Novo” em 1937.

#### 1.4.1.3 A Carta de 1937 e um novo período centralizador

A Constituição de 1937, além de inaugurar uma fase ditatorial no país com o “Estado Novo” foi a primeira constituição não originada da representação por Assembleia Constituinte. Mesmo a primeira do período imperial, se beneficiou dos trabalhos da constituinte de 1823. O texto de 37, foi inspirado na constituição Polonesa sendo denominada por seus críticos de constituição “polaca” e, também, sob a influência dos movimentos direitistas da Alemanha e Itália (Bonavides, 1991, p. 340).

O autoritarismo permeia os 187 artigos do novo texto, apesar de em seu primeiro artigo constar a previsão da carta anterior ao afirmar que “todo poder emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade” sem que tenha sido cumprido o plebiscito popular previsto para referendar o texto promulgado.

A manutenção da expressão povo pelo novo texto, na visão de Bonavides (2010, p. 204), vem da introdução no sistema constitucional brasileiro da doutrina da soberania popular que cunhou essa expressão central como demonstração do potencial de sua legitimidade institucional na Constituição de 1934, mas que na carta de 37 não refletia a “realidade entre teoria e práxis”.

Os símbolos estaduais, como bandeiras e hinos, foram proibidos permanecendo unicamente os de caráter nacionais<sup>15</sup>. O federalismo brasileiro descaracterizava-se ante a concentração de poderes da União em detrimento das competências dos Estados-membros, refletindo, mais uma vez, a distância entre teoria e práxis substituindo a estrutura federal anterior por um “Estado unitário descentralizado” (Horta, 1967, p. 72).

O Estado Novo, dessa forma, colocava um limite à ascensão do federalismo cooperativo, repeliu as normas iniciais da Constituição de 1934, reservou aos Estados a ameaça unitária de rebaixamento à condição de território federal caso as receitas próprias de cada ente se tornassem insuficientes ao custeio dos serviços que lhe eram próprios (Horta, 1969, p. 47).

A organização da Administração federal agigantou-se em relação as administrações estaduais e controlava as diretrizes gerais do país, sob o comando do presidente. As relações

---

<sup>15</sup> Lopes (2022, p. 365) consigna que “Francisco Campos, no dia da Bandeira, 19 de novembro, apenas nove dias, portanto, do golpe do Estado Novo, organizou uma grande cerimônia pública de queima de símbolos regionais” para marcar nos dizeres de Campos:” Tu és única, porque só há um Brasil; em torno de ti se refaz de novo a unidade do Brasil, a unidade do pensamento e da ação, a unidade que se conquista pela vontade e pelo coração, a unidade que somente pode reinar, quando se instaura, pelas decisões históricas, por entre as discórdias e as inimizades públicas, uma só ordem moral e política, a ordem soberana, feita de força e de ideal, a ordem de um único pensamento e a autoridade do Brasil”.

intergovernamentais eram completamente tuteladas pelo poder central com enfraquecimento da autonomia dos estados (Lopreato, 2022).

Por outro lado, embora com excessiva centralização a Carta de 37, não alterou de forma significativa os sistemas tributários das constituições de 1891 e 1934, mantendo o privilégio das burguesias e manutenção do perfil de distribuição regional da receita tributária, deixando claro que o desequilíbrio regional não era prioridade de Vargas, como apontado por Lopreato (2022).

Não menos importante, no período ditatorial, foi a alteração na consagrada harmonia dos Poderes, tornando-a meramente formal. O texto de 37, desconfigurou o Senado Federal, transformado no Conselho Federal, composto por representantes dos Estados-membro e dez membros nomeados pelo Presidente da República. No entanto, para Zago (2017), esse parlamento sequer foi instalado tanto por não haver vontade de Vargas para isso como pelo curto período de duração da ditadura nessa fase.

Como observaram Bonavides e Antunes (1991, p. 345), “A competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do Executivo e condicionada ao Presidente da República”.

#### 1.4.1.4 A volta do regime democrático com a Constituição de 1946

Com a proximidade da vitória dos aliados na segunda Guerra Mundial eclodia movimentos contrários à ditadura de Vargas e o presidente pressionado convoca eleições livre, mas não consegue se manter no poder e é deposto pelos militares em outubro de 1945.

Convocada a Assembleia nacional constituinte em 1946 é promulgada nova constituição a partir do texto base da constituição de 1934, marcando mais um período democrático no país e nossa quarta constituição republicana retoma a inspiração liberal e descentralizadora.

A carta de 46 volta a aproximar-se do federalismo estadunidense e restaura a autonomia dos Estados-membros, amplia as competências concorrentes, mas manteve a maior parte das competências legislativas no âmbito da União. Estabelece, ainda, a repartição de receitas tributárias da União com Estados e Municípios e caracteriza-se em maior medida com o federalismo cooperativo (Ferrari, 2003).

A nova carta constitucional estabelece os fundamentos objetivos da cooperação entre União e Estados-membros e prescreve a transferência de recursos federais por meio da vinculação de receitas da União (Horta, 1969).

Bonavides (2010) sustenta que a questão regional é evidenciada nessa etapa do

federalismo brasileiro e pela primeira vez a Amazônia, a exemplo do Nordeste, passa a ter previsão de aplicação de recursos da União contida no artigo 199, a razão da aplicação de três por cento da renda tributária<sup>16</sup>.

O retorno ao bicameralismo e com isso a harmonia dos Poderes da República foi o ponto forte da Carta de 46, com abandono da centralização exercida no período do Estado Novo no qual os Estados-membros sofreram com o intervencionismo e enfraquecimento das competências tanto em escala vertical quanto horizontal dos poderes com a superveniência dos poderes do autoritarismo do poder executivo na ascendência da figura do presidente (Bonavides, 1991).

Após, breve estabilidade política no país durante a vigência da constituição de 46, em 1961 a renúncia de Jânio Quadros da Presidência da República promove uma série de movimentos políticos e uma nova intervenção militar volta a ocorrer no Brasil em 1964, o presidente João Goulart é deposto e o país entra novamente em um período de governo autoritário.

#### 1.4.1.5 O Regime Militar e a nova centralização no federalismo: a Constituição de 1967 e a Emenda n.º 1 de 1969

Encerrada a Segunda Guerra, o mundo dividiu-se em dois polos de poder: Estados Unidos da América e União das Repúblicas Soviéticas- URSS. Dois modelos de economia mundial, o bloco dos países capitalistas aliados à ideologia de estado americana e o bloco de países socialistas ou comunistas. O Brasil, alinhava-se ao primeiro e, no mundo, iniciava o período da guerra fria.

Nesta época, o clamor de mudanças, a inflação alta e a radicalização de movimentos sociais e políticos de direita e esquerda, criavam o cenário para o golpe assim descrito por Lilian Schwartz:

[...] Até hoje historiadores debatem as razões que permitiram aos golpistas alcançar uma vitória fácil. É certo que faltou o comando de Jango para resistir. Contudo, entre as esquerdas e junto aos setores que o apoiavam, ninguém tomou a iniciativa de assumir a liderança e enfrentar o golpe – nem o Partido Comunista ou o CGT<sup>17</sup>, nem as Ligas Camponesas, nem Brizola. É provável que todos eles, inclusive Goulart,

<sup>16</sup> Vale ressaltar que foi no período da segunda Guerra Mundial que ocorreu o segundo ciclo da borracha na Região Norte com Getúlio Vargas convocando em 1943 a população, sobretudo do Nordeste, para o trabalho em seringais na Amazônia como parte do Acordo com os Estados Unidos da América. Este segundo ciclo não perdurou por muito tempo, mas a Região com a Constituição de 1946 ingressa expressamente na proteção regional por parte da União (Pereira, 2014, p. 199-217).

<sup>17</sup> Central Geral dos Trabalhadores – criada.

tenham feito o mesmo cálculo antes de recuar: a intervenção militar, em 1964, repetiria a lógica de 1945, 1954, 1955 e 1961. As Forças Armadas se projetariam o ambiente político no duplo papel de moderador e protagonista para, em seguida, convocar eleições, devolver o poder aos civis e se recolher aos quartéis. E talvez Jango se imaginasse em posição análoga à de Vargas, em 1945: também recuaria para São Borja, aguardaria os acontecimentos e retomaria a vida pública, a partir das eleições, em 1965.

[...], mas todos estavam enganados. Uma facção entre os golpistas tinha agenda própria, o governo dos militares iria durar 21 anos, e o Brasil acabava de ingressar numa longa ditadura (Schwarcz, 2015. p. 758).

Nesse contexto de intervenção militar, é editada a Carta de 1967. No entanto, até chegar nessa nova constituição no interregno do golpe até dezembro de 1966, os militares criaram uma junta militar denominada Comando Supremo da Revolução que editou o Ato Institucional nº 1 (AI-1) (ao todo somariam quatro neste período) cujo preâmbulo estabelecia:

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória [...] (Brasil, 1964, n.p).

Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgado o novo texto constitucional, alterado de forma substancial com a edição do Ato Institucional nº 5 de 1968, que atribuiu poderes absolutos ao presidente da república, dentre outras restrições, inclusive a suspensão de *habeas corpus*. Em 1969, é editada a Emenda constitucional nº 01 que vigorou até a edição da atual constituição.

Esse período, no qual o texto de 1967 foi promulgado, implantou no país um governo cujas características eram as restrições das liberdades e garantias individuais, intervenções federais descabidas, perseguição a adversários políticos e com multiplicação de atos institucionais e atos normativos, como citado ato institucional nº 5 (Santos; Andrade, 2020).

A Constituição de 1967/69 não alterou substancialmente o sistema de repartição de competências da constituição de 1946, tanto em relação aos poderes da União quanto dos Estados permanecendo as competências enumeradas para União e remanescentes em relação aos Estados, mantida a centralização do Estado. Na questão tributária, do mesmo modo (Almeida, 2013; Zago, 2016).

Na opinião de alguns autores, como Alfredo Buzaid (*apud* Almeida, 2014, p. 26), o federalismo brasileiro foi transformado em federalismo de integração na medida em que a ampliação das competências da União lhe permitia “condicionar, planejar, dirigir e controlar a atuação os Estados”.

As relações Inter federativas foram mencionadas no artigo 13 §3º: “A União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços, ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais (Brasil, 1969, n.p).

Foi nesse período de modelo desenvolvimentista que o programa para ocupação da Amazônia com a distribuição de terras e incentivo à agricultura e criação de gado, bem como a exploração do minério, foi implementado com graves desdobramentos às populações locais e povos originários além do surgimento das questões ambientais que serão mais bem detalhadas no segundo capítulo.

O esgotamento desse modelo chega ao final com uma forte crise econômica e crise na concepção política que sustentava o Estado, moldado, segundo Abrucio (1989), na intervenção estatal que desde Vargas era fundado na centralização dos poderes do presidente da República.

O período de abertura democrática após duas décadas de autoritarismo, promoveu uma grande expectativa em relação a uma nova carta constitucional sob a perspectiva de inovação democrática que corrigisse as distorções do regime militar. O debate constituinte reuniu grandes nome jurídicos e as teorias a serem aplicadas em um novo texto do nosso federalismo e democracia rendeu debates acalorados e profundos, mas insuficientes para promover a mudança radical que alguns esperavam.

#### 1.4.1.6. A Constituição de 1988 e o Federalismo Cooperativo

Chega-se, no ano de 1987, ao momento de instalação da Assembleia Constituinte<sup>18</sup> e os trabalhos na feitura da nova Constituição do Brasil veem legitimados pela ampla participação popular que a solicitou, a exemplo das constituições de 1934 e 1946 e após um longo período de ditadura e repressão política (Liziero, 2021).

A Constituição de 1988 retoma o federalismo de cooperação de 1946 com arranjo federativo colaborador voltado a fomentar um desenvolvimento mais equilibrado no país com possibilidades de maior atuação do estado na esfera local (Ponte; Andrade, 2014).

O modelo cooperativo trazido pela Constituição de 1988, estabelece padrões próprios de comportamento e de relações intergovernamentais os quais propiciam o trabalho conjunto em busca de soluções para problemas comuns aos entes federativos. Pode-se identificar como

---

<sup>18</sup> A Assembleia Nacional Constituinte foi organizada após o início de suas atividades em oito comissões temáticas, cada uma delas subdividida em três subcomissões, totalizando vinte e quatro. Além destas comissões e subcomissões, havia uma comissão central, a Comissão de Sistematização, que teria a função de convergir todo o trabalho das oito comissões temáticas, na qual seu relator teria ação coordenadora, condensadora e sistematizadora. Desta comissão sairia o Projeto de Constituição para ser votado em plenário (Liziero, 2021, p. 34).

seus elementos distintivos: “a atuação conjunta na proposição e na implementação de políticas públicas, o financiamento compartilhado de programas e a busca pela redução das desigualdades regionais e sociais” (Chambô, 2021, p. 130).

Com a nova Constituição de 1988, almejava-se um federalismo mais equilibrado com a ampliação de competências legislativas e administrativas aos Estados-membros e a destinação de mais recursos tributários às unidades federadas (Figueiredo, 2012).

A proposta de reorganizar o modelo federal para um federalismo de equilíbrio era defendida por Raul Horta (1986, p. 11) nos debates constituintes de modo a equilibrar “as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre União e Estados-membros”.

Isto porque essa ênfase no equilíbrio defendida por Horta, como explica Liziero (2021), consistia em uma cooperação entre os entes federados sem prejuízo do primado da União federal no que diz respeito às suas competências de Estado soberano.

A materialização desse equilíbrio estaria na divisão de competências responsável pelo campo de atuação de cada ente federativo equilibrando “a dosagem das atribuições conferidas aos ordenamentos” constitucionais entre a centralização centrípeta e descentralização centrífuga (Horta, 1991, p. 250).

A defesa do federalismo de cooperação que Horta fazia era a oriunda do federalismo alemão. Para ele, a repartição de competências desenhava a fisionomia do Estado Federal, definindo-se os níveis de centralização ou descentralização que o caracterizaria, como a “chave da estrutura do poder federal” (Horta, 1986, p. 13).

Também Bercovici (2003, p. 58), na mesma linha afirma que “o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre a União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos de integração econômica nacional”.

Outro ponto do debate a ser ressaltado sobre o modelo de federação discutido na constituinte de 1987/1988, foi feito a partir do pensamento de Bonavides (2010, p. 321) sobre o federalismo das Regiões. Crítico do forte intervencionismo da União<sup>19</sup> e do desencontro entre

---

<sup>19</sup> [...] No caso brasileiro, o argumento da intervenção centralizadora foi, no passado, a convulsão política, a desordem, a debilidade dos governos estaduais; no presente é o baixo grau de desenvolvimento, o atraso social, a privação econômica, o endividamento, a carência de recursos, a pobreza dos Estados-membros. O instituto da intervenção constitucional da intervenção federal marcou a primeira fase do federalismo brasileiro, fase preponderantemente política, de conflito e acomodação dos Estados-membros à União e vice-versa. Desde a Revolução de 1930 e as Constituições subsequentes, ingressou o Brasil, porém, na segunda fase: a fase assinaladamente econômica do federalismo pátrio [...] Abriu-se, assim, essa nova fase em que os Estados cortejam o Poder Central, suplicam intervenção econômica, os investimentos, os subsídios, os incentivos, sem nenhuma consciência do sacrificioso e do tributo que significa a contrapartida política dessa presença unitarista da União nos Estados-membros, arrasando-lhes, com ônus da sujeição econômico-financeira, a esfrangalhada autonomia constitucional e federativa (Bonavides, 2010, p. 320).

lei e realidade, Bonavides defendia a superação dessa prática nacional da perda de autonomia dos Estados-membros no fortalecimento das Regiões. Essa regionalização superaria o binômio dualista União-Estado para “criar para a Federação um novo pluralismo de bases, que consagra a Região, com reconhecimento de seu importantíssimo papel na ordem federativa”.

Era a defesa de uma nova forma de divisão político-administrativa na qual a Região seria um quarto poder dentro da federação (Liziero, 2021). A tese não prosperou no texto constitucional.

Em grande medida o debate da descentralização na distribuição de competências a ser desenhada no novo texto permeou todo o debate constituinte, a busca por uma divisão clara de competências era fundamental para um pacto federativo bem-sucedido uma vez que para sociedade e estudiosos do tema, a centralização do federalismo brasileiro se tornava um obstáculo ao desenvolvimento de Estados e Municípios (Liziero, 2021).

Por essa razão, o modelo de Estado Federal definido na Constituição de 1988 foi o Estado Social e Democrático de Direito no qual

a realização dos fins da Constituição – como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais – necessita de reconhecimento de direitos sociais como direitos fundamentais a serem prestados pelo Estado (Liziero, 2021, p. 89).

Para garantir a execução de prestações positivas estatais, as políticas públicas devem ocorrer de forma descentralizadas no sistema federativo, razão pela qual o sistema de distribuição de competências entre os três entes públicos foi desenhado de forma complexa, mas voltado à cooperação (Liziero, 2021).

A distribuição de competências na carta de 1988 abrangeu as competências numeradas da União, gerais, privativas e concorrentes; acentuou a autonomia formal e material do sistema tributário e ampliou, na visão de Horta (1991), de forma inovadora a competência comum em relação ao texto das constituições anteriores, o que ele denominava de competências mistas inspiradas na Lei Fundamental da Alemanha.

Se por um lado, o sistema de distribuição de competências ampliava os poderes dos Estados-membros, por outro ainda era muito ampliada a competência geral da União (art.21), sendo igualmente extensa a competência legislativa do ente central no artigo 22 (Horta, 1991).

Muitas das competências privativas da União estabelecidas pelo artigo 22 dizem respeito a normas gerais que vigorarão no país uniformizando a todos os entes federativos. Estabelece, ainda, o mesmo artigo em seu parágrafo único a previsão de transferência da

competência legislativa da União aos Estados-membros em questões específicas relacionadas à competência privativa. Essa regra é identificada por Horta como inspirada na Lei Fundamental da Alemanha e cuja adoção pelo sistema brasileiro representa a efetiva e salutar prática da descentralização legislativa (Horta, 1991).

Também Almeida (2013, p. 60) concorda que o sistema de partilha de competências brasileiro adotado pela Constituição de 1988, se assemelha ao sistema alemão “com a previsão das competências legislativas e não legislativas da União em artigos distintos; com a separação, também, das competências comuns legislativas e não legislativas;” além da possibilidade de delegação de competência legislativa aos Estados e a verticalização das competências legislativas entre União e Estado-membros.

Embora reconheça que a partilha de competência do texto constitucional tenha inspiração na Lei Fundamental da Alemanha, Almeida (2013) entende que não há identidade plena entre elas, porém a ampliação de autonomia dada aos Estados, especialmente quanto à delegação de competências legislativas concorrentes e o dever de cooperação das competências comuns, é indicativo de frear a centralização política da União tão presente no Brasil.

Isto porque o processo de criação da federação brasileira de forma histórica e cultural é o que explica um maior conformismo dos Estados-membros com a proeminência da União, “uma herança do Estado unitário, com o qual as províncias já estavam mais acostumadas. Assim, a maior centralização ou descentralização que, como se verá, marca a trajetória do federalismo pátrio, é, de certo modo explicável” (Almeida, 2013, p. 68).

Para Zago (2006), no entanto, há um elemento de continuidade muito forte entre os elementos de distribuição de competências entre a constituição de 1988 e as anteriores, com inovação no parágrafo único do artigo 22, quanto à delegação de competência legislativa aos Estados e a ampliação das competências comuns do artigo 23, as quais ela observa paralelo com a Lei Fundamental da Alemanha.

No entanto, as reformas econômicas ocorridas na década de 1990, promoveram uma maior recentralização de competências para a União, somados ao abrangente rol de competências gerais, privativas, concorrentes e comuns, fazendo com que os demais entes federativos sejam mero executores das políticas de nível federal que na visão de Liziero (2021), a Constituição de 1988 manteve a Federação altamente centralizadora.

A Constituição de 88 marcou outra característica do federalismo na consagração do princípio da autonomia e participação política e estabeleceu as regras constitucionais que lhe configuram, bem como determinam sua manutenção e indissolubilidade (Moraes, 2020).

Com defende Raul Horta (1999), o poder de auto-organização dos Estado-membros é

uma das regras fundamentais do Estado Federal, exercendo nesta atividade organizatória a autonomia constitucional que autoriza as demais autonomias como administrativa, judiciária, legislativa e financeira.

Também Moraes (2020) segue no mesmo sentido em afirmar que a autonomia está na organização político-administrativa do Estado Federado e reproduzido em nosso texto constitucional em relação aos entes que integram a federação: a capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

No federalismo brasileiro a auto-organização dos Estados-membros é decorrência do poder constituinte derivado e materializado pelas constituições estaduais e legislações próprias, respeitados os limites e princípios dados pela Constituição federal, estabelecidos no plexo de competências e normas de preordenação (Moraes, 2020).

Continua, ainda o referido autor que o autogoverno estabelece sem qualquer hierarquia ao poder central, a capacidade dos Estados de escolha dos representantes do Poder Legislativo e Executivo. E, por fim, a autoadministração que traduz o modo pela qual os entes federativos exercem a autogestão dentro das definições de suas competências constitucionais (Moraes, 2020).

## 1.5 FEDERALISMO COOPERATIVO NA CF DE 1988 E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

### 1.5.1 Repartição Constitucional de Competências e os arranjos intergovernamentais

A repartição constitucional de competências, conforme ensina José Afonso da Silva (2016), constitui fulcro do nosso Estado federal, uma vez que o Brasil é uma República Federativa, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

É por esta razão, que Horta (1981) afirma que a repartição de competência é a coluna estrutural do Estado Federal, fundado na reunião de vários entes cada qual com seu ordenamento jurídico, político, constitucional, de acordo com o que determina a Constituição Federal. A distribuição desses poderes pela Constituição de um Estado é o que determina o modelo de organização, se unitário ou federativo, centralizado ou descentralizado.

Para Silva (2016), a Constituição de 1988 mantém a tradição americana de poderes enumerados da União (art. 21 e 22) e poderes remanescentes aos Estados (art. 25, §1º), e conjuga a técnica do federalismo alemão na delegação de competências (art. 22, parágrafo único

e competências comuns e concorrentes (art. 23 e 24), com a União editando normas gerais e os Estados legislando suplementarmente e, ainda, destinou a competência municipal no artigo 30.

Manuel Gonçalves Filho (2022, p. 144) explica o regime de competências da constituição de 88 como sendo o poder sendo partilhado entre o poder central e estados e Municípios. Para realizar tal divisão, a Constituição atribuiu, no entender do autor, competências legislativas ditas reservadas ou exclusivas à União, Municípios, Estados e Distrito Federal, nas quais somente um ente ou outro pode dispor sobre as matérias ali especificadas, com exclusão total do outro. Um fato curioso é que ao Distrito Federal as competências abrangem tanto as do Estado federado quanto a dos Municípios e estes últimos só atuam com exclusividade em assuntos de interesse local. A esta forma de estabelecer a competência atribui-se a técnica de repartição horizontal por estabelecer as competências instituídas como se fossem “setores no horizonte governamental”.

Continua, ainda, Manuel Gonçalves Filho na análise das técnicas de repartição de competência chamadas vertical, na qual se estabelecem as competências concorrentes, em que a União estabelece as normas gerais e aos Estados e Distrito Federal cabe complementar essas normas e a suplementar para Estado e Distrito Federal, sendo aquela que, diante da inexistência de norma geral editada pela União, esses entes federados podem legislar de forma plena. Quanto à competência administrativa, Gonçalves Filho (2022) informando que ela é correlata a competência legislativa, porém comum aos entes no campo administrativo, uma vez que estes entes devem cuidar do cumprimento da legislação independente da origem e fonte de expedição da norma.

Dessa maneira é que a combinação adotada no modelo brasileiro se estruturou de forma complexa, conforme Almeida (2013, p. 60), uma vez que convivem “competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente” e, ainda, a possibilidade de participação parcial na esfera da competência própria do poder central, dada por meio de delegação.

Acresce-se a essa complexidade, o capítulo específico que a CF/88 dedicou à matéria ambiental no artigo 225 ao definir o meio ambiente como um direito e um dever de todos (poder público e sociedade), impondo a responsabilidade comum quanto à sua defesa e preservação para as atuais e futuras gerações. Portanto, o exercício das competências constitucionais, legislativas e executivas, em matéria ambiental, segundo Rocha e Barreto (2019), deve seguir um atuar conjunto e cooperativo delineado em forte medida pelas competências concorrentes e comuns.

Assim, tem-se que a Constituição de 1988 dispôs basicamente sobre dois tipos de

competência: a competência administrativa e competência legislativa. A competência administrativa é estabelecida ao Poder Executivo e voltada ao exercício do poder de polícia e, a segunda, cabe ao Poder Legislativo para legislar sobre temas de interesse coletivo (Farias; Trennepohl, 2019).

Desta forma, esse dever atuar em conjunto no exercício das competências constitucionais dada aos entes federativos pela CF/88, no cumprimento da proteção ambiental, pressupõe adequação aos princípios que norteiam esse sistema de repartição, quais sejam: princípio da predominância do interesse e, mais, recentemente, princípio da subsidiariedade (Sarlet, 2021).

O princípio da predominância do interesse, distribui as competências entre os entes federativos de modo que à União cabem aquelas matérias de interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados-membros caberão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, restando aos Municípios, os assuntos de interesse local, de acordo com Conciani e Santos (2009).

Estabelece-se no princípio da predominância do interesse o critério de competência legislativa fixado àquele ente federado mais inclinado ao trato da matéria ou mesmo com mais interesse nela, de modo que temas de interesse nacional inserem-se dentre as competências da União e assim sucessivamente aos demais entes (Arabi, 2019).

Atualmente, para o mesmo autor, considera-se também o princípio da subsidiariedade entendendo que o princípio da predominância do interesse na competência legislativa sozinho já não é capaz de dirimir as dúvidas e conflitos no mundo real. Pela subsidiariedade deve ser exercida a competência política e administrativa primeiro para os níveis inferiores, restando a atuação ao nível superior apenas e somente quando os entes locais não forem capazes de atuar por sua própria iniciativa (Arabi, 2019).

A utilização de tais princípios, continua Arabi (2019, p. 41), indica “a afirmação das competências autônomas dos entes federados menores, bem como da própria autodeterminação dos cidadãos e da soberania do povo”.

O princípio da subsidiariedade, mesmo implícito no texto constitucional, “conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores (ou periféricos)” fortalecendo os instrumentos de proteção ambiental e mecanismos de participação a partir dos pressupostos estabelecidos para o federalismo

cooperativo<sup>20</sup> nas palavras de Sarlet (2021, p. 392).

Referido princípio organiza a competência do órgão federal de gestão ambiental para ser exercida de forma complementar à atuação do órgão estadual e municipal na proteção do meio ambiente (Farias, 2014, p. 45)

Entretanto, Fernanda Almeida (2014) constata que as competências descritas no texto constitucional para os Estados, tanto em relação às competências privativas e materiais quanto às legislativas à luz do que estabelece o artigo 25, §1º da C.F.<sup>21</sup>, se comparadas às da União e dos Municípios, tornam frágil nosso federalismo pela limitada margem de atuação dos entes estatais.

O maior avanço no campo da repartição de competências em favor dos Estados, na argumentação de Almeida (2014, p. 30), vem estabelecido nos artigos 23 e 24, em relação às competências materiais (art. 23) e legislativas (art. 24), muito embora ressalte-se que tais avanços não tiveram o condão de “reverter a posição de inferioridade dos Estados em relação à União”.

Observa-se, nesse sentido, que o texto de 88, muito embora tenha trazido um rol maior na competência concorrente, não conseguiu reduzir as competências da União, como ansiavam os constituintes, de modo que os poderes da União são amplos com predomínio da União sobre os outros entes federativos, mantendo uma certa tradição centralizadora do federalismo brasileiro (Lizieiro, 2021).

Em virtude dessa concentração de competências legislativas exclusivas da União, somadas as competências comuns entre União e os demais entes federados, Lizieiro (2021, p. 110) afirma que o federalismo brasileiro pode ser interpretado “como centrípeto em relação aos poderes e do centrífugo em relação à execução das políticas planejadas pelo governo federal”.

Entretanto, para Horbach (2013), a questão dos artigos 23 e 24 da Constituição, está na definição dos limites de atuação de cada ente federado, ou seja, o constituinte disciplinou no parágrafo único do artigo 23, que lei complementar irá estabelecer o exercício comum dos poderes, a exemplo, do que ocorreu em matéria ambiental por meio da Lei Complementar nº

---

<sup>20</sup> Como reforçam Gurgel e Farias (2022, p. 254), “ No caso de demandas ambientais, trata-se de um apelo à cooperação de todos os entes federativos a realizarem um esforço conjunto (coordenado) com vistas a afastar, no tempo e no espaço, os riscos de danos ambientais significativos, irreversíveis ou de difícil reversão. Tal espírito cooperativo, em âmbito administrativo, encontra-se claramente disposto no artigo 23, inciso IV, que dispõe ser de competência da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater à poluição em qualquer de suas formas”.

<sup>21</sup> Art. 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotam, observados os princípios desta Constituição. [...] §1º São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

140/2011. Todavia, quanto ao artigo 24, o conceito de “norma geral” é um impasse (Horbach, 2013, p. 10).

Isso porque, o comando dos artigos 23 e 24 da CF estabeleceu um atuar conjunto entre os três níveis de governo em uma rede de cooperação sem delimitação específica do papel de cada um, deixando essa definição para regramento infraconstitucional, a exemplo, da LC nº 140/2011, no que concerne à matéria de proteção ambiental e de florestas como norma geral editada, após um lapso temporal de duas décadas (Caúla; Manzi, 2018).

Nesse aspecto, a LC n 140/2011 tentou mitigar os efeitos pretéritos à sua edição e definir os objetivos centrais da atuação em comum dos entes federativos de modo que por meio da gestão descentralizada, se efetive a harmonia das políticas e das ações administrativas na tentativa de evitar os conflitos de atribuições e garantir uma atuação eficiente e uniforme na proteção ambiental e desempenho de políticas públicas ambientais e climáticas (Rocha; Barreto, 2019).

É nesse ponto que a competência legislativa, segundo Almeida (2013), é o mais conflitante do sistema de partilha de competências por ser ela a expressão do poder político e o principal fator de autonomia das unidades federativas.

Pode-se verificar a dificuldade no estabelecimento das referidas normas gerais, na edição de políticas públicas oriundas das previsões constitucionais. Em razão de ser um movimento descentralizador, a União estabelece as diretrizes, princípios gerais e regras gerais, destinadas no sistema de competência ao cumprimento pelos três entes federados. Ou seja, para Zago (2016), a competência legislativa permanece primordialmente com a União, que exerce também o papel de coordenadora e a executora com estados e municípios, gerando centralização na normatização que muitas vezes resulta na invasão da competência de Estados e Municípios.

Outro fator que impactou o sistema constitucional de competências e a consequente execução de políticas públicas, fortalecendo a centralização dos poderes da União veio em meados da década de 90, com a crise financeira do Estado brasileiro resultando em uma série de medidas econômicas e legislativas constitucionais que avançaram para concretizar uma maior centralização na área tributária do país com os entes subnacionais, sobretudo, os mais dependentes de recursos da União, com perda da autonomia e a ampliação da centralização do federalismo nacional (Arabi. 2019).

Essas mudanças ocorridas nos anos 90 impuseram expressiva perda de receitas a

Estados e Municípios<sup>22</sup> promovendo um processo de recentralização federativa com excessivo fortalecimento do controle pelo governo federal (Arretche, 2015, p. 33).

Por outro lado, apesar da complexidade do sistema de partilha de competências descritas pela CF nos artigos 23 e 24 no que tange à cooperação no âmbito do modelo federal brasileiro, foi neste período de crise fiscal do Estado que a Emenda Constitucional nº 19/98 foi editada alterando o artigo 241 e, pela primeira vez, estabelecendo os instrumentos de cooperação federativa na regulação das relações intergovernamentais até, então, efetivadas com base no Decreto-Lei nº 200/67 e legislação que rege a iniciativa privada.

Os consórcios públicos surgem neste cenário como “a possibilidade de utilizar a cooperação federativa em parcerias e articulação e conciliação de interesses que transcendam as fronteiras político-administrativas dos entes federados para administração associada de serviços públicos” (Rocha; Barreto, 2019, p. 111).

A relação de cooperação intergovernamental por meio de consórcios públicos não é novidade no direito brasileiro, conforme se verá de forma mais detalhada no capítulo terceiro desta tese, mas a Emenda nº 19/98 e as regulamentações infraconstitucionais com a Lei nº 11.107/2005 e posteriormente, a LC nº 140/2011 conferiram segurança jurídica às relações de cooperação, deixando pela primeira vez, de serem entendidas como de caráter precário para serem compreendidas como compromissos com proteção dos contratos em geral (Gurgel; Farias, 2022, p. 257).

Assim, os consórcios públicos, como acrescentam Gurgel e Farias (2022), configuram-se como instrumento de especial importância estratégica para o planejamento e execução de políticas públicas ambientais, a ensejar o fortalecimento e a efetividade de um federalismo cooperativo.

Celina Souza (2018, p. 48) observa, no entanto, que:

a constitucionalização e a normatização das políticas públicas objeto das competências concorrentes requerem, tanto de forma implícita como explícita, coordenação e cooperação, seja entre os três níveis de governo (coordenação vertical), seja entre agências do mesmo governo (cooperação horizontal). No entanto, no modelo brasileiro de coordenação e cooperação entre níveis de governo que ocorre nas políticas públicas, principalmente, nas sociais, a relação que se estabelece é mais entre Governo Federal e o local, com escassa participação dos estados.

<sup>22</sup> Esclarecendo melhor sobre a perda de receitas aos entes subnacionais e aos Municípios, Arretche (2015, p. 44) acrescenta: “Para fazer seu próprio ajuste fiscal, o governo federal *reverteu* decisões da CF 88, por meio de duas medidas combinadas: A) flexibilização das alíquotas que vinculam receitas da União a destinos específicos de gasto; e b) retenção de parte das transferências constitucionais a estados e municípios. Esta última revertia uma das **mais reconhecidas medidas descentralizadoras** da CF88, pois reduziu o montante de receitas tributárias que a União é obrigada a transferir para estados e municípios. As medidas afetaram, portanto, as receitas de todas as unidades federativas, mas seu maior impacto foi sobre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste [...]”.

Assim sendo, as relações de coordenação no Brasil são típicas de relações intragovernamentais (coordenação horizontal) e cooperação intergovernamentais (coordenação vertical), e, como a CF delegou o desenho de inúmeras políticas públicas ao executivo federal, a coordenação pelo ente central tende a centralizar as decisões com medidas “de cima para baixo” (Souza, 2018, p. 45).

Para Marta Arretche (2015, p. 164), a regulação do poder central nas relações intergovernamentais limita a autonomia decisória dos governos subnacionais.

Os consórcios públicos, formados antes e após a edição da EC nº 19/98 e da LC nº 140/2011 e Lei nº 11.107/2005, são majoritariamente municipais com algumas participações de estados em seus arranjos institucionais. Na matéria ambiental, surgem em temáticas específicas, como licenciamento ambiental; resíduos sólidos, entre outros.

A configuração de consórcios públicos interestaduais, como o caso do Consórcio interestadual da Amazônia Legal- CAL, surge após 2015, com a criação do primeiro consórcio público interestadual “Brasil Central” formado pelos estados de: Goiás; Maranhão; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Rondônia e Tocantins.

Sobre esse instrumento jurídico do consórcio e a relação de competências concorrentes e comuns que caracterizam o modelo do federalismo cooperativo em relação à proteção de florestas e meio ambiente trazido pela Carta de 1988, se verá de forma mais detalhada nos capítulos segundo e terceiro desta tese.

### 1.5.2 O Federalismo Climático: um caminho a avançar nas relações intergovernamentais

Parece repetitiva a afirmação de que as mudanças climáticas estão avançando em proporções mais célere do que os cientistas previam e, a cada ano, os novos eventos surpreendem nas dimensões severas e desproporcionais ao esperado em todas as partes do planeta. E, por isso, que o secretário executivo da ONU afirma que se vive em estágio de emergência climática.

O excesso de emissão de gases de efeito estufa lançados na atmosfera, decorrente das atividades industriais e do modo de consumo da sociedade capitalista, é, de fato, crescente, e nem mesmo a pandemia da covid foi capaz de trazer uma nova postura à sociedade. Pelo contrário, a concentração de riqueza e produção de bens de luxo aumentou exponencialmente no mundo ampliando o fosso das desigualdades no planeta.

A interdependência das economias e dos problemas socioambientais são fatores que

impactam diretamente a utilização dos ecossistemas, causam danos à saúde humana e desequilíbrio em espécies e regiões do mundo. Não por outra razão, que tanto o direito quanto as normas editadas para enfrentamento das mudanças climáticas, biodiversidade, preservação das florestas, entre outras, são fundamentais para evolução civilizatória em direção à vida e sustentabilidade do planeta, segundo Born (2019).

O Brasil, parte da Conferência Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas desde 1992<sup>23</sup>, vem assumindo compromissos na Conferência das Partes – COP da referida convenção, e, em 2015, assinou o Acordo de Paris se comprometendo com metas específicas de redução na emissão de gases de efeito estufa.

A Constituição brasileira foi a primeira a dispor um capítulo sobre a proteção ambiental e no artigo 225 elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado e bem de uso comum do povo<sup>24</sup> à condição de direito fundamental que, segundo Morato Leite e Belchior (2019, p. 68), “consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado de Direito Ambiental brasileiro”.

Essa proteção ambiental volta-se para garantir a intergeracionalidade desse direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, razão maior do bem jurídico ambiental, conforme Siqueira, Cedrola, Altaf e Ribeiro (2021).

As mudanças climáticas são exemplo hoje, da impossibilidade de prever os danos ambientais em relação às fontes de emissão, uma vez que as emissões de gases de efeito estufa lançadas no ambiente ao longo de décadas foram realizadas, grande medida, nas atividades industriais de desenvolvimento dos países do Norte e as emissões decorrentes desse modo de produção, pode ter efeitos em pontos diferentes do globo.

Os sucessivos estudos científicos indicam a necessidade urgente de medidas pelos riscos e impactos futuros. E daí se verifica a relação causal entre as decisões tomadas pelas gerações passadas em relação às do presente e a responsabilidade das decisões da atual geração em relação àquelas que ainda estão por vir e possuem o direito ao meio ambiente equilibrado. (Siqueira; Cedrola; Altaf; Ribeiro, 2021).

O meio ambiente, enquanto direito fundamental, possui princípios estruturantes de ordem pública ambiental com características de ser irrenunciável, inalienável e imprescritível.

---

<sup>23</sup> A Convenção Quadro sobre o Clima foi assinada pelo Brasil em 04 de junho de 1992, ratificada pelo Congresso Nacional em 28 de fevereiro de 1994 e entrou em vigor no dia 21 de março de 1994, após os 50 primeiros signatários da Convenção terem ratificado o tratado em seus países (Brasil, 1998).

<sup>24</sup> Art. 225 da CF- Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O bem ambiental protegido, na condição de direito fundamental, é difuso e de uso comum do povo, portanto, sendo o Poder Público em todas as esferas responsáveis por sua proteção e adequada utilização, sendo meros gestores desse patrimônio, classificado como público em sentido amplo na perspectiva da Morato e Belchior (2019).

No ordenamento jurídico constitucional pátrio, a qualificação de direito fundamental dado ao meio ambiente traz duas dimensões, quais sejam: uma de ordem objetiva – deveres do Estado e da coletividade; e a outra subjetiva quanto a sua proteção. Todavia, o Estado é o agente prioritário na proteção ambiental com obrigações e responsabilidades – positivas e negativas – que são vinculantes para todos os entes federativos no exercício das ações administrativas e funções legislativas, bem como também o legislador infraconstitucional (Morato; Belchior, 2019).

Sarlet e Fensterseifer, da mesma forma ensinam que “os direitos fundamentais, conforme a lição de Konrad Hesse, apresentam um caráter duplo, ou seja, atuam simultaneamente como “direitos subjetivos e como elementos fundamentais da ordem objetiva da coletividade”. Segundo os autores (2022, p. 82), essa dialética individual e coletivo-comunitária tensiona de forma permanente o contexto político-jurídico quando esses direitos estão em jogo logo essa mesma tensão vai se reproduzir no âmbito normativo entre as mesmas dimensões subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais, uma vez assumem a forma simultânea de direito subjetivo do indivíduo e de um valor coletivo.

A dimensão objetiva, inserta no texto do artigo 225 da Constituição quanto ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, impôs um dever de cuidar ao Poder Público e à coletividade, e uma dimensão subjetiva para garantir a todos a sadia qualidade de vida para esta e as futuras gerações.

Com efeito, o modo pelo qual esse dever é exercido pelos entes federados vem determinado no plexo do sistema de repartição de competências estabelecido no artigo 23, ao tratar das competências administrativas comuns. Segundo Bessa Antunes (2020, n.p), assim o foi estabelecido por ser “uma imposição constitucional para que os membros da federação atuem em cooperação administrativa recíproca, visando resguardar os bens ambientais”.

Para Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 83), aplica-se à proteção climática a mesma lógica jurídico-constitucional estabelecida ao direito fundamental ao meio ambiente, reconhecendo-se “tanto a caracterização de um direito subjetivo de titularidade – individual e coletiva ou difusa – de todos a desfrutar de um clima limpo, saudável e seguro quanto de deveres estatais de proteção climática” necessários à vinculação de todos os entes federativos na sua consecução.

Para os autores, estaria assim, assegurado o direito fundamental ao clima ao indivíduo

e à sociedade (dimensão subjetiva) possibilitando buscar a proteção jurisdicional em hipótese de violação ou mesmo omissão provocadas por agentes públicos ou privados.

No espectro da dimensão objetiva, salientam ainda os autores, estão os deveres de proteção climática, eis que o pacto firmado na Constituição de tutelar e garantir vida digna, segura e saudável ao indivíduo e a coletividade, incluindo-se aí a proteção climática, impõe aos poderes públicos e à sociedade sua defesa e a promoção de ações no sentido de superar qualquer obstáculo que impeça o desenvolvimento da pessoa humana, eis que a questão climática erigida à proteção constitucional passa a ser elemento “fundamental e indispensável salvaguarda do bem-estar”.

Para Morn (2019), o artigo 225 do texto constitucional oferece subsídios bastante robustos para o enfrentamento às mudanças climáticas com ações, normas e políticas. Embora não mencione expressamente o tema em específico no seu texto, trata-se de um direito fundamental; das garantias individuais e coletivas; da dignidade da pessoa humana e, por fim, nos deveres de atuação das três esferas federativas por meio das competências estabelecidas em matéria ambiental no qual o clima se insere em um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os compromissos assumidos pelo Brasil na agenda climática, bem como os mandamentos constitucionais de proteção ao meio ambiente, permitiram o avançar de uma legislação de vanguarda com a edição da Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Lei da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e estabeleceu, muito antes do Acordo de Paris, metas voluntárias ao país de redução de emissão de gases de efeito estufa – GEE.

A exemplo da lei que instituiu o Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), a Política Nacional do Clima é a norma geral expedida pela União para ser a diretriz da política a ser seguida pelos demais entes federativos.

A Lei da Política Climática brasileira – nº 12.187/2009 – reproduziu os conceitos constantes da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas internalizando em sua diretriz e criando outros importantes para as ações de enfrentamento pelos poderes públicos, como os relativos à adaptação, impacto, mitigação, entre outros.

Importante destacar que perseguir o cumprimento das metas assumidas pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris se apresenta como uma responsabilidade compartilhada nos três níveis da federação, nos termos e na forma estabelecidos nos arts. 21, 22, 23, 24, 25, 30, 170 e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, uma vez que na federação brasileira adota-se o princípio da cooperação.

Nesse compasso, os governos subnacionais (estaduais e municipais) da Amazônia brasileira na agenda e dinâmica das mudanças climáticas globais cumprem um papel relevante

na cooperação para promoção do desenvolvimento sustentável, transição para uma economia de baixo carbono e fortalecimento da governança regional tendo em vista que a manutenção ou não da floresta em pé irá corroborar todas essas ações (Silva, 2019).

Assim, entende-se que será necessária uma ambição maior do país, inclusive em resposta a uma agenda de compromissos assumidos internacionalmente, uma vez que a legislação atual não oferece mais soluções concretas que permitam aos entes federados atuarem na problemática, defendendo a urgência de novas legislações precisas e robustas a implementar o federalismo cooperativo climático (Bedoni; Oliveira; Farias, 2022).

A questão climática, de fato, impõe um novo olhar sobre a legislação e o mundo real. A dinâmica de adaptação das cidades para os eventos climáticos deverá ser analisada sob um prisma sistêmico de políticas públicas aliado a prevenção e mudança de base econômica e consumo da sociedade.

Essa nova concepção vem corroborada pela Resolução nº 03 de 03 de julho de 2024, do Conselho da Federação que estabeleceu o Compromisso para o federalismo climático, e em seu artigo 1º, dispôs:

Art. 1º Fica estabelecido o Compromisso para o Federalismo Climático.

§1º Na aplicação dos compromissos previstos nesta Resolução, será observada a dinâmica das bacias hidrográficas e sua gestão, além dos diferentes ecossistemas e biomas.

§ 2º As políticas e as ações climáticas se orientarão pela busca de uma transição justa, que minimize as desigualdades sociais, de gênero e de raça e que promova equidade, inclusão social e cidadania climática (Brasil, 2024, n.p).

Como se observa, é possível que se caminhe para um ordenamento jurídico da Federação que realmente venha incorporar ao federalismo brasileiro a questão climática como fundamental na organização política e de atuação no âmbito dos três entes e Poderes da República.

## 2 O REGIME INTERNACIONAL SOBRE O CLIMA, A AMAZÔNIA E A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL

### 2.1 A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O CLIMA: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Historicamente, a humanidade vem se valendo da utilização dos recursos naturais para impulsionar seu desenvolvimento em um processo que foi intensificado de forma significativa com as revoluções industriais<sup>25</sup>. A partir da década de 60 do século XX, o avanço no crescimento populacional e a evolução no padrão de consumo da sociedade acarretaram ainda mais o uso desenfreado dos recursos naturais com o conseqüente aumento na poluição atmosférica provocado pelas atividades industriais e econômicas nos países predominantemente desenvolvidos.

No início da década de 70 do século XX, foi encomendado a um grupo de cientistas<sup>26</sup> do *Massachusetts Institute of Technology – MIT*, estudo que analisou o modo pelo qual o desenvolvimento econômico e a utilização dos recursos naturais se relacionavam. O relatório intitulado *The limits to growth* emitiu a primeira visão técnico-científica sobre a finitude dos recursos naturais, a poluição da atmosfera e a respectiva consequência para humanidade, caso os níveis de consumo e produção da atividade econômica seguissem o padrão em curso.

Tal análise chama, naquele momento, a atenção da comunidade internacional e é realizada em Estocolmo, em outubro de 1972, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, na qual 113 países discutiram as questões ambientais em nível internacional e firmaram a Declaração e Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, o primeiro compromisso ambiental global.

O documento assinalava os princípios que norteariam as atividades dos países

---

<sup>25</sup> Para Schwab (2019, p. 20-21), a primeira revolução industrial ocorreu aproximadamente entre 1760 e 1840”. Com a invenção da máquina a vapor com início da produção mecânica. A segunda revolução industrial, foi iniciada no final do século XIX e entrou no século XX com advento da eletricidade e linha de produção em massa, substituição do motor a vapor de combustão. A terceira revolução industrial começa na década de 60, e foi impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação em *mainframe* (1960), computador pessoal (década de 70 e 80) e da internet (década de 1990) e o autor defende que estamos, na atualidade, vivendo a quarta revolução industrial iniciada na virada do século com a chamada revolução digital caracterizada pela internet móvel e pela inteligência artificial e aprendizagem da máquina.

<sup>26</sup> O relatório “*The limits to growth*” conhecido também por relatório Meadows, foi realizado por um grupo de cientistas do *Massachusetts Institute of Technology – MIT*, encomendado pelo Clube de Roma, entidade não governamental formada por empresários, cientistas, membros de governos, com objetivo de discutir grandes temas de interesse mundial como a ordem política, econômica, social, ambiental e cultural. Participavam dos debates líderes empresariais, acadêmicos, intelectuais e autoridades governamentais (Mariani, 2017, p. 721-747).

desenvolvidos e em desenvolvimento sobre a conexão entre crescimento econômico e social, meio ambiente e bem-estar humano<sup>27</sup> em prol de melhor estabelecer o uso adequado ou mesmo equilibrado dos recursos naturais.

Em 1992, após a edição de um novo estudo expresso pelo relatório “Nosso Futuro Comum” mais conhecido como relatório Brundtland,<sup>28</sup> foi realizada no Rio de Janeiro de 03 a 14 de junho, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Eco-92 ou Cúpula da Terra, com objetivo de debater o modelo de desenvolvimento econômico e social aliado à preservação e conservação do meio ambiente de forma a permitir o equilíbrio climático do planeta<sup>29</sup> e o bem-estar da população atual e futura.

Nesta importante Convenção, participaram 179 países e foram assinados vários documentos importantes para um novo ciclo de desenvolvimento no qual a atividade econômica e social e a coexistência dos recursos naturais deveriam se traduzir em um desenvolvimento sustentável<sup>30</sup> que permitisse a boa qualidade de vida da atual geração sem afetar o direito das futuras gerações. A Cúpula da Terra firmava, assim, o conceito de desenvolvimento sustentável trazido pelo relatório Brundtland e utilizado até os dias atuais<sup>31</sup>.

O momento de realização da Eco-92, foi de grande efervescência da discussão dicotômica sobre desenvolvimento econômico X utilização dos recursos naturais. Foi uma grande mobilização dos movimentos ambientalistas, governos, populações tradicionais e indígenas e da sociedade civil, nacional e internacional, nos debates sobre o modelo de desenvolvimento global e local, sobretudo, em relação às expectativas dos países em desenvolvimento. Vários encontros paralelos ocorreram, na cidade do Rio de Janeiro, na esteira do ambiente da Cúpula da Terra. O Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção, com

---

<sup>27</sup> Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/o-que-voce-precisa-saber-sobre-estocolmo50> Acesso em: 2 fev. 2024.

<sup>28</sup> Nosso Futuro Comum (Our Common Future) publicado em 1987, mais conhecido por Relatório Brundtland em razão da coordenadora da Comissão Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas – ONU, ser a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Este documento apresentou a proposta de integrar a questão ambiental no desenvolvimento econômico, surgindo não apenas um novo termo, mas uma nova forma de progredir e trazendo pela primeira vez a expressão desenvolvimento sustentável. Disponível em <https://semil.sp.gov.br/educacaoambiental/prateleira-ambiental/nosso-futuro-comum-relatorio/c> Acesso em 2 fev. 2024.

<sup>29</sup> Brasil (2024). Disponível em <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html> Acesso em 2 fev. 2024.

<sup>30</sup> Desenvolvimento Sustentável é o “desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.” – Relatório Brundtland. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente> Acesso em: 3 fev. 2024.

<sup>31</sup> Segundo Fiorillo (2023, n.p), “O referido Relatório influenciou diretamente os fundamentos que estruturaram nossa Lei das Leis, bem como objetivos fundamentais também estabelecidos como princípios fundamentais, vez que acatou a concepção indicada no documento elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (“o conceito de “necessidades, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade- grifos nossos”).

entrada em vigor em 1994<sup>32</sup>, estabelecendo-se como uma grande liderança ambiental, desde então.

Sem dúvida, a Eco-92 determinou um novo paradigma global frente à importância do uso racional dos recursos naturais e à necessidade de os países em desenvolvimento sejam reconhecidos o direito de perseguir padrões de qualidade de vida já assegurados aos países desenvolvidos, em razão de sua industrialização mais precoce.

A Conferência da Cúpula da Terra ou Eco-92 foi um divisor de águas no modo pelo qual as atividades econômicas e sociais se desenvolveriam a partir dali. Na ocasião, foram discutidos e assinados importantes convenções: Convenção-Quadro sobre o Clima; Convenção da Diversidade Biológica e Convenção da Desertificação, duas declarações – a Carta da Terra e a Declaração de Uso de Florestas, e um plano global de ação ambiental, a Agenda 21.

Mais detalhadamente, para efeitos deste trabalho, nos interessa o estudo da Convenção-Quadro sobre o Clima e seus instrumentos: Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

### 2.1.1 A Convenção-Quadro sobre o Clima

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC, institui o regime internacional de mudanças climáticas, tornando evidente de forma clara o problema ocasionado pela concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera com base nos relatórios científicos do *Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC*<sup>33</sup> e a importância de atuar nesses fatores de ação e inter-relação entre economia e meio ambiente global.

Isto está descrito logo no artigo segundo da Convenção ao estabelecer como um de seus objetivos<sup>34</sup> à estabilização das concentrações de Gases de Efeito Estufa – GEE na atmosfera “em nível que evite a interferência antropogênica perigosa com o sistema climático”.

<sup>32</sup> A Convenção-Quadro sobre o Clima foi promulgada pelo Decreto nº 2.652, de 01 de julho de 1.998. disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2652.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm) Acesso em: 2 fev. 2024.

<sup>33</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, criado em 1988, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA e a *World Meteorological Organization*, tem o papel de avaliar a ação humana sobre a alteração do clima com a sistematização dos dados de pesquisas existentes em relatórios abrangentes que contemplam o estado do conhecimento científico, técnico e socioeconômico sobre as alterações climáticas, os seus impactos e riscos futuros, e as opções para reduzir a taxa a que as alterações climáticas estão a ocorrer. Disponível em <https://www.ipcc.ch/> Acesso em: 4 fev. 2024.

<sup>34</sup> Artigo 2º da Convenção: “O objetivo final desta convenção e de quaisquer instrumentos legais que a Conferência das Partes possa vir a adotar é o de conseguir, de acordo com as disposições relevantes da Convenção, a estabilização de concentrações na atmosfera de gases de efeito estufa a um nível que evite a interferência antropogênica perigosa com o sistema climático. Tal nível deveria ser atingido durante um espaço de tempo suficiente para atingir a adaptação natural dos ecossistemas às alterações climáticas, para garantir que a produção de alimentos não seja ameaçada e para permitir que o desenvolvimento econômico prossiga de uma forma sustentável.” Disponível em <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec14-2003.pdf> Acesso em 10 fev. 2024.

No reconhecimento da interferência da ação humana no sistema climático e, esta, sendo causada especialmente pelas atividades econômicas de países com maior industrialização, a Convenção estabelece a relação de causa e efeito entre o aumento de emissões de gases de efeito estufa e o aquecimento do planeta, com a conseqüente alteração negativa que tal fato ocasiona na vida humana e no próprio ecossistema como um todo.

A partir daí, inicia-se um debate fluente até a atualidade, voltado aos direitos de acesso aos recursos naturais e à industrialização por um grupo de países que não completaram seu processo de desenvolvimento. Desde o início do capitalismo, o acesso a bens e serviços se dá de forma desigual, isto é, os países do Norte usufruíram de um modelo que se mostrou insustentável para os demais e o alerta fez despertar para um novo debate voltado à manutenção da vida no planeta, a partir de novas ações humanas, sobretudo, aquelas relacionadas à economia e ao padrão de consumo.

Esse debate se justificava na medida em que as emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa derivavam, dos países desenvolvidos e o restante dos países em desenvolvimento, ainda com características de baixas emissões *per capita*, ansiavam pelo direito a desenvolver suas economias de modo a ter um lastro de crescimento em suas emissões como expõe Biato (2005).

Em seu conjunto de princípios, compreendendo os estágios de desenvolvimento dos países signatários, a Conferência propõe o que se tornou seu princípio basilar: o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Tal princípio, consiste no reconhecimento do problema do aquecimento global por todos os países signatários, de modo que as responsabilidades no comprometimento com a solução são comuns a todos, porém diferenciada em relação à capacidade econômica de cada país membro ou de grupos de países (Balduino, 2020; Ferreira; Souza; Correia, 2022; Kiessling; Alonso, 2022; Oliveira, 2017).

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, já era cobrado desde as primeiras discussões em Estocolmo, evoluindo para consolidação no princípio 7 da Convenção<sup>35</sup>. Para Balduino (2020, p. 174), isso traduz a “justiça climática”, uma vez que se atribui o conceito de responsabilidade diretamente à ação de cada Estado, a partir das emissões realizadas no processo de desenvolvimento econômico e do contexto nacional.

---

<sup>35</sup> Princípio 7: Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção, e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que tem na busca internacional do desenvolvimento sustentável, com vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.8, n.4, p. 26225-26241, apr., 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/46449/pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

Em síntese, o conceito parte da atribuição das responsabilidades inerentes a todos, isto é, são responsabilidades comuns, pois trata-se de um problema global, em que a degradação ambiental e climática recai sobre todos os países indistintamente. E, diferenciada, na medida que estas responsabilidades partem do pressuposto de que a crise ambiental foi desencadeada conforme os países desenvolvidos ou em desenvolvimento exponenciam suas indústrias e seu padrão de consumo, sem o devido controle do que isso acarretaria ao meio ambiente e ao sistema climático (Ferreira; Souza; Correia, 2022).

Para acompanhar e tornar efetivo o comprometimento dos países signatários, a Convenção estabeleceu um método de revisão anual por meio da Conferência das Partes – COP, na qual são pactuadas pelos Estados-partes as ações que devem ser promovidas para atingimento das metas estabelecidas por meio de compromissos adicionais pactuados em ajustes aos estudos científicos e aos avanços políticos (Pinho, 2017).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) separou os países em três categorias a saber: a) Anexo I (países industrializados e integrantes da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE); b) Anexo II (países desenvolvidos que pagam os custos para os em desenvolvimento); c) Não Anexo I (países em desenvolvimento) (Ferreira; Souza; Correia, 2022; Pinho, 2016; Biato, 2005).

A Convenção realizou 28 reuniões<sup>36</sup> anuais, sendo a última no ano de 2023, em Dubai, sob os apelos da urgência climática sem precedentes, em face das temperaturas recordes e da devastação causada por eventos climáticos extremos em várias partes do mundo.

A seguir, serão detalhados os principais instrumentos de comprometimento e incentivo econômico criados pela Convenção-Quadro ao longo de sua implementação pela Conferência das Partes – COP, e que interessam a proposta deste trabalho.

#### 2.1.1.1 O Protocolo de Kyoto

O embrião do Protocolo de Kyoto surgiu, ainda, na primeira Conferência das Partes-COP I, em 1995 na cidade de Berlim, realizada com o propósito de revisar os compromissos assumidos pelos países industrializados, a partir da análise dos relatórios científicos do IPCC, que concluíram que as ações de mitigação para minorar as emissões de gases de efeito estufa seriam insuficientes para atingir os objetivos da Convenção.

Os compromissos assumidos pelos países industrializados estavam delineados em

---

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.undp.org/events/cop28-un-climate-change-conference> Acesso em: 28 mar 2024.

caráter genérico e sem metas definidas<sup>37</sup> o que motivou como resultado da Conferência a criação de um grupo de trabalho para estudo e elaboração da proposta de um Protocolo que foi apresentada e adotada em 1997, na cidade homônima e implementado em 2005 (Viola, 2002; Oliveira, 2017).

Assim, o nasceu o Protocolo de Kyoto com objetivo de tornar obrigatórias as metas de reduções de emissões voluntárias e instituir mecanismos complementares inovadores voltados para o mercado como forma de incentivos para essas reduções, tais como: Comércio de Emissões; Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; e Implementação Conjunta (*Joint Implementation*)<sup>38</sup>.

A meta estabelecida aos países constantes do Anexo I, foi o de reduzir, no mínimo, em 5,2% suas emissões totais dos gases de efeito estufa abaixo dos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012; os países não listados no Anexo I, como Brasil<sup>39</sup>, China e Índia, deveriam adotar medidas para limitar suas emissões, mais não se obrigavam a quaisquer limites de redução (Sirvinskas, 2022).

O atingimento das metas foi estabelecido por um período até longo, segundo Biato (2005, p. 242), com flexibilidades de escolha para os países do Anexo I em relação aos gases de efeito estufa a serem reduzidos e a possibilidade de abatimento das emissões por meio “sumidouros”<sup>40</sup> de carbono oriundos de projetos de mudança do uso da terra e de manejo florestal.

Aliás, vale ressaltar que a questão florestal sempre foi um tema muito polêmico no âmbito da Convenção, o que será detalhado de forma mais específica em relação à posição brasileira mais adiante.

Na essência, buscava-se criar incentivos de mercado para financiar as alterações no padrão de desenvolvimento e reduzir os custos de um novo modelo ou levar alternativas para mitigar os impactos das emissões de gases de efeito estufa (Oliveira, 2017).

---

<sup>37</sup> O texto final da United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) estabeleceu um compromisso genérico para os países pertencentes ao Anexo Um: o ano base das emissões seria 1990 e, e, 2000, as emissões desses países não deveriam ser superiores as de 1990. Para os países não pertencentes ao anexo, a convenção estabeleceu o compromisso de se elaborar inventários nacionais de emissões de carbono (Viola, 2022, p. 25-46).

<sup>38</sup> Em março de 2001, o governo Bush anunciou oficialmente que se retirava das negociações do Protocolo de Kyoto por considerá-lo inapropriado para lidar com a mudança climática por duas razões: a falta de relevância depositada aos mecanismos de mercado e o não estabelecimento de compromissos para os países de renda média com rápido crescimento de emissões (Viola, 2022, p. 25-46).

<sup>39</sup> No Brasil, o Protocolo de Kyoto foi aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 144, de 20 de junho de 2002; e pelo Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005 (Sirvinskas, 2022, p. 388).

<sup>40</sup> De acordo com artigo 1 da Convenção-Quadro sobre o Clima, Sumidouro significa qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás de efeito estufa, um aerossol ou precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera. Disponível em <https://ipam.org.br/glossario/sumidouros/> Acesso em 27 mar. 2024.

Assim, foi criado o Comércio de Emissões com objetivo de estabelecer possíveis transações entre os países do Anexo B – parte do Anexo I - que têm meta a cumprir entre si, comercializando transferências de parte de suas emissões ou adquirindo emissões de outro país, a fim de atingir a meta a que estão submetidos desde que estas transações sejam suplementares às ações domésticas e não constituam a única forma para tanto (Oliveira, 2017).

Para Oliveira (2017), a Implementação Conjunta consiste também na comercialização entre si pelos países do Anexo I do Protocolo de unidades de redução de emissões decorrente de projetos destinados a tal fim ou àqueles decorrentes de redução em sumidouros.

E, por fim, continua Oliveira (2017), o mais conhecido dos mecanismos de mercado adotado pelo Protocolo, foi o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, que possibilita o financiamento por países do Anexo I de projetos em países em desenvolvimento “que gerem redução de emissões certificadas que, tanto em um quanto no outro, podem ser contabilizadas no cumprimento de suas metas”.

Os critérios de elegibilidade dos projetos de MDL foram motivo de intenso debates, especialmente, opondo os países em desenvolvimento quando se tratou de projetos de uso da terra, voltados a floresta, reflorestamento, gerenciamento sustentável de florestas, entre outros (Oliveira, 2017).

Nesse aspecto, a posição brasileira, segundo Viola (2002), orientou-se com base em quatro pontos:

1) afirmar o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira; 2) promover uma visão do desenvolvimento associada com a sustentabilidade ambiental, em correspondência com o grande crescimento da consciência ambiental no país e sua tradução em políticas nacionais e estaduais; 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e 4) evitar que o uso das florestas seja objeto de regulação internacional para correr riscos de que outros países possam questionar o uso econômico da Amazônia (Viola, 2002, p. 38)<sup>41</sup>.

A atuação do Brasil, na articulação dos mecanismos de mercado do Protocolo, foi decisiva para eleger o MDL como o primeiro mecanismo a ser implementado. No entanto, a partir de uma posição defensiva, em razão do aumento de desmatamento na Amazônia, o Brasil

---

<sup>41</sup> Ainda segundo Viola (2022, p. 25-46), “Em 2000, o Ministério do meio Ambiente e alguns estados da Amazônia questionaram a tradição brasileira de ter uma posição contrária à inclusão do ciclo do carbono no Protocolo (sumidouros por meio de florestas e do manejo do solo). Ongs com grande atuação na Amazônia, pressionaram o governo para apoiar a inclusão de projetos relacionados à proteção de florestas primárias no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. No entanto, prevaleceu a posição contrária do Ministério de Ciência e Tecnologia e do Itamaraty”.

se posicionou contrário às propostas em torno do ciclo do carbono, sendo vencido no aspecto dos sumidouros e, de certa forma, vitorioso em relação à não inclusão da floresta primária, uma vez que apenas o reflorestamento e florestamento foram consideradas atividades de sequestro de carbono para efeito de financiamento pelo MDL no âmbito do Protocolo (Viola, 2002).

O desmatamento da Amazônia definiu no Protocolo de Kyoto – e, define, também na atualidade - um aspecto relevante nas posições do Brasil perante o regime internacional sobre o clima (Viola, 2002; Moreira, 2009).

O Protocolo entrou em vigor em 2005 ao atingir a meta de ratificação por 55% (cinquenta e cinco por cento) do total de países-membros da Convenção e, responsáveis por pelo menos 55% (cinquenta e cinco por cento) do total das emissões de 1990<sup>42</sup>.

Atualmente, não se verificam avanços significativos nos mecanismos de mercado sob uma escala global de transações no MDL entre os países que possam fazer frente ao imenso desafio das mudanças climáticas e do aquecimento global. Após o prazo estabelecido de 2012, inúmeras reuniões foram realizadas e na COP 18 em Doha, um acordo prorrogou o Protocolo pelo período de 2013 a 31 de dezembro de 2020<sup>43</sup>.

A grande controvérsia que perdura até hoje em relação ao Protocolo é o fato de que os grandes países em desenvolvimento como China, Brasil e Índia, não terem metas obrigatórias a cumprir. Contudo, o Brasil, internamente, com a Lei de Política Nacional do Clima definiu metas voluntárias de redução de emissão de gases de efeito estufa, o que se verá em item específico sobre a Lei de Política Climática ainda neste capítulo.

Por outro lado, tal discussão viu-se superada após a assinatura do Acordo de Paris.

#### 2.1.1.2 O Acordo de Paris e a Amazônia Brasileira

A baixa eficácia da implementação do Protocolo de Kyoto, sobretudo em relação aos mecanismos de mercado entre os países, fez com que as negociações seguintes realizadas nas Conferências das Partes, após o Protocolo entrar em vigor em 2005<sup>44</sup>, se mantivessem com as aspirações de ampliar a ambição do mundo em relação aos desafios das mudanças climáticas em curso. Então era necessário avançar em outros acordos.

---

<sup>42</sup> A Rússia foi o país que assinou e deu a condição do protocolo entrar em vigor ao aprovar em seu parlamento em 2004, a ratificação.

<sup>43</sup> Esse novo prazo entrou em vigor em 31 de janeiro de 2020.

<sup>44</sup> Criado em 1997, o Protocolo entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, logo após a ratificação por 55% do total de países-membros, responsáveis por, pelo menos, 55% do total das emissões de 1990 (Brasil, 2022). Disponível em <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-kioto.html> Acesso em: 20 mai. 2024.

Em 2007, na COP de Bali, foi estabelecido o mapa de Bali (*Road Map*), no qual países do Anexo I do Protocolo seguiram em busca da maior implementação ou ambição do protocolo e de outra banda, formou-se uma aliança entre os países não inseridos no Anexo I do protocolo, chamada de Cooperação de longo prazo – LCA, com a finalidade de estabelecer um comprometimento desses países com metas de redução de GEEs e trazer os EUA, não integrante de Kyoto para essa proposta.<sup>45</sup>

Na sequência das COPs, chega-se a 15ª COP realizada em Copenhague, em 2009, sob grandes expectativas de que os países ali assinariam um acordo com metas obrigatórias na redução gases de efeito estufa, equiparando-se à força normativa a que todos os países fossem submetidos. Foi a maior presença de chefes de Estado até então em uma COP e uma grande expectativa com a posição dos Estados Unidos e a gestão Barack Obama.

Além de buscar o maior comprometimento dos países, a discussão voltava-se também ao financiamento do combate ao efeito estufa nos países pobres, a adaptação destes países, bem como à transferência de tecnologia de energia limpa. As discussões, no entanto, foram de um retumbante fracasso<sup>46</sup> e o documento assinado foi considerado insatisfatório por toda a comunidade internacional (Araújo; Carvalho, 2012; Abranches, 2010).

O Brasil, por sua vez, chegou na COP 15 em Copenhague, com a posição de adotar medidas de mitigação voluntárias para reduzir os GEE, fato que o fez por meio da proposta de Lei que tramitava no Congresso e instituía metas voluntárias de redução de gases de efeito estufa como pontuam Kiessling e Alonso (2022).

Sobre a lei brasileira que instituiu metas voluntárias anunciada pelo Brasil na COP 15, o que será mais bem detalhado em item próprio mais adiante.

Dado o avanço do aquecimento global e as constantes advertências científicas na relação entre o efeito da atividade humana e o aumento dos gases de efeito estufa na atmosfera, apresentados ano a ano pelo painel do IPCC, as negociações derivadas das COPs seguiram avançando até que, em 2015, na COP 21 em Paris, o grande passo foi dado pelos países signatários da Convenção Internacional sobre Mudança do Clima.

---

<sup>45</sup> Histórico das Negociações Climáticas e o Acordo de Paris. Disponível em [https://formacoes.oc.eco.br/docs/\[NegociandoOFuturo\]MaterialDeApoio\\_Bloco2\\_HistoricoEAcordoDeParis.pdf](https://formacoes.oc.eco.br/docs/[NegociandoOFuturo]MaterialDeApoio_Bloco2_HistoricoEAcordoDeParis.pdf) Acesso em: 25 abr. 2024.

<sup>46</sup> Das “grandes potências climáticas” Estados Unidos, China e a União Europeia, somente esta última tinha uma posição favorável a um acordo com metas e impacto relevante à mitigação. Os EUA não conseguiram avançar com aprovação no Senado para uma posição mais progressista em relação a assumir metas de redução do uso dos combustíveis fósseis e a China se mostrou intransigente com relação a metas consistentes e o modo de sua verificação (Araújo; Carvalho, 2012, p. 159).

No dia 12 de dezembro de 2015, na cidade de Paris é assinado por 195 países<sup>47</sup> parte da UNFCCC o Acordo de Paris, com o objetivo central de combater com respostas efetivas a ameaça global da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países enfrentarem os impactos inerentes a essas mudanças (Brasil, 2024).

O compromisso basilar é o de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de concentrar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais (Brasil, 2024).

É o chamado, segundo Scovazzi (2021, p. 474), “mecanismo de duplo objetivo: um ótimo, mas quase impossível de alcançar, e outro difícil, mas realizável”. Para o atendimento desses objetivos, o Acordo instituiu um compromisso voluntário para as os países Partes que consiste nos esforços “ambiciosos” que cada um se compromete a realizar para atingir a essa meta. A esses compromissos, o Acordo chamou de Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC, na sigla em inglês)<sup>48</sup> (Brasil, 2024.)

O Brasil apresentou sua Contribuição Nacional Determinada com compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. A proposta estava embasada nas ações de ampliação da bioenergia sustentável na matriz energética para aproximadamente 18% em 2030 e na restauração de 12 milhões de hectares de florestas, além de chegar a uma participação de 45% na matriz de energias renováveis até 2030.

As NDCs no âmbito do Acordo reforçam o princípio precípua da Convenção do Clima que é o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas de uma forma inovadora uma vez que não separa mais em anexos países desenvolvidos ou em desenvolvimento como no Protocolo de Kyoto, mas faz com que todas as Partes se comprometam no tamanho de sua responsabilidade, “culpabilidade” e capacidade contributiva (Balduino, 2020, p. 180).

Para tanto, o Acordo reforça a necessidade de os países desenvolvidos apoiarem com

---

<sup>47</sup> O Acordo de Paris, foi ratificado por 92 países, incluindo China e EUA, e em 04 de novembro de 2016, entrou em vigor, atualmente com mais países signatários. No entanto, em novembro de 2020, o então Presidente americano Donald Trump, informou a ONU que o país deixaria o Acordo de Paris. Em, 19 de fevereiro de 2021, no entanto, sob a presidência do democrata Joe Biden, os Estados Unidos retornam ao Acordo de Paris. Disponível em: [https://formacoes.oc.eco.br/docs/\[NegociandoOFuturo\]MaterialDeApoio\\_Bloco2\\_HistoricoEAcordoDeParis.pdf](https://formacoes.oc.eco.br/docs/[NegociandoOFuturo]MaterialDeApoio_Bloco2_HistoricoEAcordoDeParis.pdf) Acesso em: 01 mai. 2024.

<sup>48</sup> Em setembro de 2016, o Congresso Nacional aprovou a adesão ao Acordo de Paris e em 21 de setembro do mesmo ano foi enviado às Nações Unidas o documento contendo os compromissos do Brasil. Com a aprovação no Congresso as metas brasileiras deixaram de ser pretendidas e se tornaram um compromisso oficial do país e, para tanto, a sigla perdeu a letra “i” (do inglês, intended) e passou a ser chamada de NDC. Disponível em <https://anpigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html#:~:text=O%20Acordo%20de%20Paris%20foi,no%20contexto%20do%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 01 mai. 2024.

recursos financeiros os demais para atingimento das NDCs e cria dois instrumentos financeiros baseado em pagamento por resultado: O Fundo Verde para o Clima e o Fundo Global do Meio Ambiente, ambos mecanismos financeiros da Convenção (Pinho, 2016).

Além desses dois instrumentos, o Acordo estabeleceu, ainda, o Fundo dos Países menos desenvolvidos e o Fundo Especial para Mudanças Climáticas, administrado pelo Fundo Global. A meta financeira estabelecida no Acordo aos países desenvolvidos mobilizarem até a 2025 foi de até US\$ 100 bilhões de dólares por ano<sup>49</sup> (Pinho, 2016).

O Acordo de Paris, elevou a outro patamar as ambições climáticas. Como dito por Teixeira:

Os desafios impostos à humanidade pela crise ambiental-climática demandam, entretanto, numa velocidade sem precedentes, roteiros de cooperação internacional ainda mais profundos. Tais movimentos políticos abrangentes, moldados agora por novos atores e valores balizados pela inclusão e a justiça social e que estejam alinhados com as ambições políticas das novas gerações (futuro) (Teixeira; Toni, 2022, p. 74).

Dessa forma, o acordo de Paris, na visão das autoras, veio como um *driver climático* necessário a consolidar uma agenda temática internacional contemporânea que caminha desde a adoção da UNFCCC na Conferência Rio-92.

Em 2015, o Acordo de Paris traduziu o reconhecimento político de união da corresponsabilidade de países e das sociedades na construção de soluções permanentes de enfrentamento e de adaptação às mudanças do Clima, em busca de alinhar a dinâmica das economias e tecnologia com as emissões de gases de efeito estufa no século XXI” (Teixeira; Toni, 2022, p. 76-77).

### 2.1.1.3 As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) e o Desmatamento na Amazônia

As NDCs são um ponto de inflexão na estrutura de comprometimento dos países em relação às mudanças climáticas na medida em que, ao contrário do Protocolo de Quioto, a adesão voluntária para cumprir metas de redução de gases de efeito estufa são de todos os países

---

<sup>49</sup> Conforme item 54 do Acordo de Paris, o valor estabelecido de US\$ 100 bilhões de dólares por ano é apenas “um teto” e novo valor financeiro será definido em 2025. Gonçalves, A. (2017). Acordo De Paris: Reflexões e Desafios Para O Regime Internacional De Mudanças Climáticas. Veredas Do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: [https://www.academia.edu/82419339/Acordo\\_De\\_Paris\\_Reflex%C3%B5es\\_e\\_Desafios\\_Para\\_O\\_Regime\\_Internacional\\_De\\_Mudan%C3%A7as\\_Clim%C3%A1ticas?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/82419339/Acordo_De_Paris_Reflex%C3%B5es_e_Desafios_Para_O_Regime_Internacional_De_Mudan%C3%A7as_Clim%C3%A1ticas?email_work_card=view-paper) Acesso em: 2 mai. 2024.

e, não, apenas, de um grupo determinado como no protocolo.<sup>50</sup>

É o que alguns chamam de abordagem *Bottom-Up* cujos compromissos e metas a serem alcançadas são definidas pelo próprio país (*Bottom*), com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, se obrigando ao cumprimento perante a comunidade internacional, informando obrigatoriamente os sucessivos atingimentos das NDCs que são transformadas em documento oficial depositada junto ao Secretariado da Convenção para acompanhamento (*Up*) (Balduino, 2020, p. 183).

As referidas contribuições voluntárias não têm caráter vinculante na esfera multilateral, mas foi o arranjo possível para vencer as resistências de compromissos vinculantes por países como Estados Unidos e China. Por outro lado, podem se tornar mandatórios caso assim estabeleçam as legislações internas dos países que ratificaram o Acordo (Mohn, 2016).

O compromisso que o Brasil apresentou em sua NDC na assinatura do Acordo de Paris em 2015, correspondia à meta de redução em 37% das emissões de gases de efeito estufa até 2025. E de 43% até 2030<sup>51</sup>, ambos com base nos níveis de 2005, internalizados em legislação própria desde 2009.

Para perseguir a meta pretendida, o documento brasileiro informou que em relação ao setor florestal e de mudança do uso da terra, a estratégia era:

ii) no setor florestal e de mudança do uso da terra:

- fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal;
- fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030;
- restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos;
- ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis; (MMA/BRASIL)

No mesmo compasso caminhavam os estados da Amazônia articulados em um movimento político dos governadores<sup>52</sup> com a participação em vários eventos durante a cúpula

<sup>50</sup> Cabe ressaltar que a NDC não faz parte do texto normativo do Acordo de Paris com isso não integrando oficialmente o tratado assinado. As NDCs são atos declaratórios voluntários dos países membros para contribuir com a redução das emissões dos gases de efeito estufa – GEE, sem vincular obrigatoriedade em seu cumprimento.

<sup>51</sup> Na época, o Brasil apresentou resultados promissores em termos de redução do desmatamento na área legal da Amazônia em 67,35% (de 11.014 km<sup>2</sup> em 2005 para 6207 km<sup>2</sup> em 2015), o que incentivou o país a propor a mesma métrica que já havia sido informada na Lei nº 12. (Da Silva Júnior *et al.*, 2020).

<sup>52</sup> Os Governadores da Amazônia Legal criaram um movimento político que surgiu em 2008, integrado por todos os estados da Amazônia legal com a finalidade de estabelecer ações estratégicas para o desenvolvimento sustentável da Região. O movimento foi criado por ocasião do lançamento do Plano Amazônia Sustentável PAS, em articulação com o governo federal. A primeira reunião ocorreu no Pará em maio daquele ano.

do clima em Paris na busca de arranjos de negócios a partir de créditos de carbono como meio de valorizar a floresta em pé e desenvolver uma economia de baixo carbono para a Região. Foi fundamental neste posicionamento o comprometimento dos estados na redução do desmatamento ilegal.

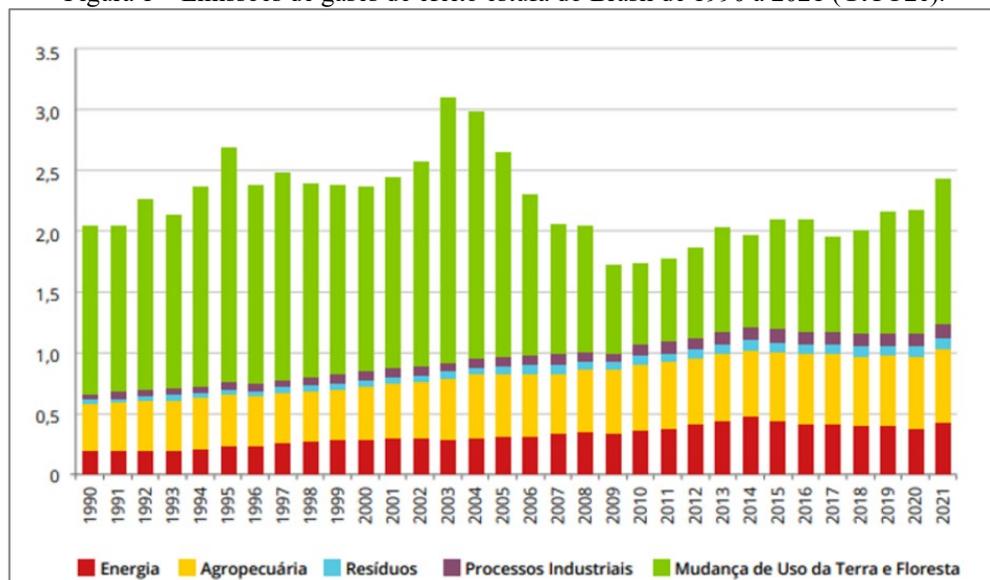
No entanto, entre 2016 e 2018, a Presidente eleita sofre um processo de *impeachment* e o país passa por um processo de ajustes até novas eleições presidenciais em 2018. Em 2019, assume o comando do país Jair Bolsonaro cujo período até o final de 2022 foi de grandes retrocessos na legislação ambiental e climática; e na atuação do governo federal em relação à Amazônia e à cooperação com os estados federados, tendo como resultado o aumento dos índices de desmatamento a patamares que *comprometiam* as metas assinaladas na NDC do Acordo de Paris.

Em 2019, o desmatamento na Amazônia elevou o indicador de emissões do Brasil e o setor de mudança de uso da terra aumentou em 23% a emissão de GEEs em relação ao ano de 2018 (Alves *et al.* 2022).

Em recente estudo técnico, com análise sobre as emissões atribuíveis ao setor de mudança e uso de terras e florestas, Da Silva Junior *et al.* (2018) afirmam que esse componente foi responsável por 50,15% das emissões do país entre 2005 e 2018, o que na visão dos autores corrobora a meta ínsita na NDC brasileira de que esse setor é o mais promissor na perseguição da redução de emissões que o país se propôs.

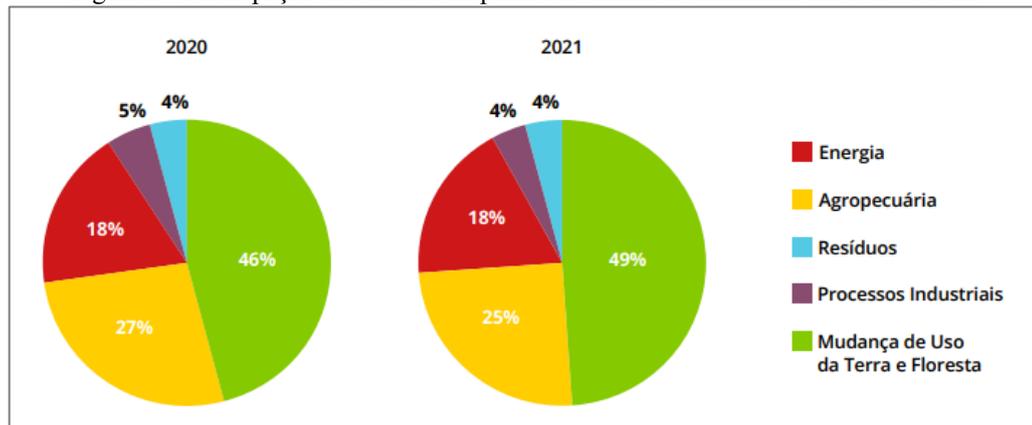
Para ilustrar o quadro de emissões brasileiras entre os anos de 1990 a 2021 e entre 2020 e 2021, expõe-se as figuras a seguir divulgadas pelo Observatório do Clima:

Figura 1 – Emissões de gases de efeito estufa do Brasil de 1990 a 2021 (GtCO<sub>2</sub>e).



Fonte: Observatório do Clima (2023).

Figura 2 - Participação dos setores no perfil das emissões brasileiras em 2020 e 2021



Fonte: Observatório do Clima (2023).

No ano de 2023, a postura da nova gestão do governo federal<sup>53</sup> mudou radicalmente a concepção da atuação em relação ao desmatamento na Amazônia, bem como o modelo da relação interfederativa com os estados da região norte. Os programas de combate ao desmatamento foram retomados, bem como outras medidas adotadas para mostrar ao mundo que o país estava comprometido em cumprir as metas do Acordo de Paris.

Essa mudança de postura em relação ao combate às mudanças climáticas pelo governo federal, foi efetivada na alteração ou ajuste da NDC brasileira com a adoção de valores absolutos de redução ao invés de percentuais como anteriormente estava consignado<sup>54</sup>. Nesse caso, os limites de emissões máximas são de: 1,32 GtCO<sub>2</sub>e emissões máximas no ano de 2025 e de 1,20 GtCO<sub>2</sub>e emissões máximas no ano de 2030 (Talanoa, 2023, p. 2).

Na tradução em percentuais, significa dizer que “Em 2025, redução de 48,4% ou 1,24 GtCO<sub>2</sub>e em relação a 2005. Em 2030, redução de 53,1% ou 1,36 GtCO<sub>2</sub>e em relação a 2005” (Talanoa, 2023, n.p.)

<sup>53</sup> Em 30.10.2022 é eleito para o cargo de Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. O presidente eleito visitou naquele ano a COP28 e afirmou que a questão climática era sua prioridade. Participaram com ele na ocasião a futura Ministra do Meio Ambiente– Marina Silva (Brasil, 2023, n.p) Disponível em: <https://www.gov.br/pla-nalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/presidente-lula-faz-reuniao-historica-na-cop-28-com-repre-sentantes-de-135-organismos-da-sociedade-civil> Acesso em: 24 mai. 2024.

<sup>54</sup> Segundo o relatório do Instituto Talanoa (2022, n. p), o governo federal nos anos de 2020 iniciou o ciclo de revisão da sua NDC e o foram realizadas duas atualizações em 2020 e 2022, indo na contramão do que seria o objetivo da NDC. Na atualização de 2020, o ajuste ao invés de diminuir aumentou as emissões futuras do Brasil em cerca de 400 milhões de toneladas para 2030. Essa NDC foi considerada pelos técnicos e sociedade civil organizada como uma “pedalada climática” e motivou ação judicial por um movimento de jovens ativistas climáticos. Em 2022, foi aprovada a segunda atualização da NDC brasileira, sem qualquer discussão com a sociedade e acrescentou 342 milhões de toneladas futuras para 2025; e 81 milhões de toneladas para 2030. Esta NDC descumpriu o compromisso feito pelo país na COP 26 em relação a zerar o desmatamento ilegal em 2030 e reduzir em 30% as emissões de metano até 2030, além de desrespeitar o Acordo em relação a apresentar metas mais ambiciosas em sua NDC. Essas foram as razões pelas quais em 2023, a nova gestão do governo federal apresentou uma nova NDC corrigindo e modificando de limites percentuais para valores absolutos as ambições apresentadas em sua NDC. **Reconstrução: 401 atos do Poder Executivo Federal (2019-2022) a serem revogados ou revisados para a reconstituição da agenda climática e ambiental brasileira.**

Assim, importa ressaltar que se não houver uma interrupção na continuidade do aumento do desmatamento no Brasil e, em especial, na Amazônia a redução de emissões de carbono na atmosfera pelo Brasil comprometerá a capacidade do país atingir as metas de redução a que se comprometeu nas NDCs do Acordo de Paris (Da Silva Júnior *et al.*, 2020).

Volta-se a cotejar os dados do desmatamento em outros itens, pois são fundamentais para compreensão das bases desta tese quanto à cooperação federativa.

E, nesse sentido, cabe-nos questionar sobre a implementação da legislação nacional, sobretudo a Lei Nacional do Clima e as legislações e políticas públicas correlatas nesse contexto de emissões de GEE brasileiras da Amazônia no período 2015 até maio de 2024, Esse intervalo compreenderá a análise desta pesquisa e como essas relações se situam no cumprimento das relações federativas, especialmente por meio do consórcio da Amazônia Legal, no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro entre União e suas unidades federadas.

#### 2.1.1.4 A Política Nacional sobre o Clima no sistema federativo brasileiro

A preparação para a COP 15 em Copenhague no ano de 2009, foi precedida por muito entusiasmo pela comunidade internacional<sup>55</sup> na medida em que a recente eleição americana com Barack Obama lançava luz e expectativas em avanços na posição americana para um grande acordo dos países desenvolvidos quanto ao aumento da ambição nas metas de redução de emissões de GEE no mundo, diante da timidez do Protocolo de Quioto.

O Brasil, por sua vez, buscava manter a liderança nas discussões no âmbito da Convenção e levava à cúpula em Copenhague bons resultados apresentados no combate ao desmatamento na Amazônia; a adoção do Plano Nacional de Combate às mudanças climáticas no ano de 2008; e a proposta de lei que tramitava no Congresso<sup>56</sup> na qual o país instituiu metas percentuais de redução voluntária de emissões de GE, como uma medida inédita a um país em desenvolvimento (Santos, 2021; Bichara; Lima, 2012).

Por outro lado, o Governador da Califórnia, também no ano de 2009, reunia-se com províncias e Estados subnacionais detentores de florestas tropicais, incluindo os estados da

---

<sup>55</sup> O cenário internacional preparatório para COP de Copenhague se intensificava na pressão que os países do Anexo I da Convenção faziam aos países em desenvolvimento para adoção de um documento conhecido como Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMA, em inglês), no qual se estabeleceriam as metas de redução voluntária por esses países (Santos, 2021, p. 6).

<sup>56</sup> A Lei de Política Nacional sobre Mudança do Clima, além de visar atender ao cenário internacional como contribuição a possíveis novos acordos climáticos, surge na esteira do debate político nacional para eleição presidencial, no qual o então Governador de São Paulo e pré-candidato à presidência da República, promulga a lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo, antes da existência da lei federal (Santos, 2021, p. 6).

Amazônia legal brasileira, em um esforço para combater às alterações climáticas com a proposta de valorização da floresta, por meio da adoção de mercados de carbono.

Esse movimento do governo da Califórnia e atores subnacionais amazônicos e de outros países, foi oficializado em um memorando de entendimento (MOU<sup>Under2</sup>), iniciando um forte movimento entre os governadores da Amazônia Legal embrionário de articulação política resultante na formação do Consórcio da Amazônia Legal, como se verá mais adiante em item próprio a ser explorado neste trabalho.

Foi nesse contexto que, em dezembro de 2009, foi aprovada a Lei nº 12.187 estabelecendo a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, com princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, internalizando assim, os compromissos assumidos pelo país na Convenção-Quadro sobre Clima e a Lei nº 12.114, criando o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC (Brasil, 2009).

A PNMC como lei instituidora da política climática, visa atender a efetivação dos direitos ao desenvolvimento sustentável, do equilíbrio e proteção do meio ambiente para atual e futuras gerações<sup>57</sup> e garantir que o desenvolvimento econômico e social contribua para a proteção do sistema climático.

A PNMC ratificou os princípios inseridos na Convenção-Quadro e em outros instrumentos internacionais ambientais de que o Brasil é parte e reafirma a integração entre sociedade civil e poder público e entre estas esferas indicando a necessidade de cooperação e relação federativa coordenada em defesa e necessidade de mitigar a problemática dada pelas emissões de GEEs (Morhn, 2022; Bichara; Lima, 2012).

O Decreto regulamentador nº 9.578/2018 da PNMC estabelece a compatibilização das demais políticas públicas governamentais com os objetivos e diretrizes da política climática integrando o Plano Nacional sobre Mudança do Clima ao Plano Plurianual do governo federal.

Esse caráter geral e de instituição de diretrizes, objetivos e instrumento é o que caracteriza para maioria da literatura, a política pública estabelecida mediante o exercício da competência concorrente e comum prevista em nosso texto constitucional e pela qual se busca a efetivação do federalismo cooperativo, dada sua característica de integração entre todas as esferas dos poderes públicos, setor privado e sociedade civil organizada.

A base do conceito de política pública parte de uma visão transdisciplinar e é originada na ciência social. O estudo pela ciência do Direito é mais recente, a partir do surgimento do

---

<sup>57</sup> São direitos de terceira geração, (direito ao meio-ambiente, à biodiversidade e ao desenvolvimento etc.) são concebidos no curso de um processo de ampliação dos direitos humanos, em perspectiva mais abrangente em espaço e tempo, por isso intitulados *direitos transgeracionais* (Bucci, 2023, p. 91).

Estado moderno no qual o exercício do poder por previsão legal e a sociedade, pela participação política, traduz esse mando do Estado, isto é, estabelecem um atuar no espaço público reunindo legitimidade e legalidade<sup>58</sup> (Derani, 2004).

No entanto, como ensina Bucci (2023, p. 105), “a atuação da sociedade civil pode provocar uma iniciativa, mas ela só ganha a configuração de política pública quando assumida pelo aparelho estatal”. Na mesma linha, Derani (2004, p. 21) enfatiza que “a política é construída, assim, no ambiente estatal, na medida em que ele seja o tomador de decisões”.

A finalidade da política pública é representar o caminho, o valor descrito no texto constitucional pelo qual é dado o parâmetro para atuação ética do Estado e da sociedade no seu cumprimento (Derani, 2004).

Isto porque o Brasil foi influenciado pela teoria da constituição dirigente de Canotilho (*apud* Bucci, 2023, p. 100), na qual a constituição “programático-dirigente não substitui a política, mas torna-se premissa material da política”.

Nesse sentido, a constitucionalização dos direitos sociais, culturais, ambientais e fundamentais na Carta de 88, vinculou o Estado às suas diretrizes conduzindo dessa forma à elaboração e o planejamento de suas políticas públicas.

Em vista disso, Bucci assim conceitua política pública:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo de legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Bucci *apud* Bucci, 2023, p. 104).

Nos ensinamentos de Farranha (2019, p. 70), é importante compreender que essa ação governamental não está calcada apenas no que expressa a norma, mas há de se compreender outros elementos que compõe a norma, tais como os elementos políticos: formação de agenda, processo decisório e formulação de um lado; e os aspectos de intervenção governamental, propriamente dito, como: instrumentos de implementação, governança, em múltiplos níveis,

---

<sup>58</sup> Desenvolvendo melhor a questão, Derani (2004, n.p), segue afirmando que “[...] A sociedade outorga um poder de mando àquela entidade e procura assegurar que essas ações de poder e de mando guardem certa previsibilidade no âmbito da representação política, pela via da legalidade”.

instrumentos de avaliação. A ideia é conectar a análise multidisciplinar à análise jurídica<sup>59</sup>.

A Lei de Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC atende ao preceito do artigo 174 da Constituição Federal no qual dispõe sobre a função regulatória e das funções de planejamento, além de outras, de modo a efetivar o disposto no artigo 225 da própria Constituição e efetivar a proteção ao meio ambiente e às florestas na sua plenitude (Bichara; Lima, 2012, p. 169).

A PNMC, assim, estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos e em seu artigo 3º traz a consagração de princípios internacionais ambientais<sup>60</sup> aos quais o país subscreveu em acordos como a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima, sendo eles: princípio da precaução; da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Bichara; Lima, 2012, p. 170). Seus objetivos buscam conciliar o desenvolvimento sustentável com crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades. E, para tanto, estabelece as diretrizes e os instrumentos pelos quais se orientarão a consecução de tais objetivos.

Dessa forma, a PNMC estabeleceu os planos setoriais, a governança institucional e o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE a ser operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsa de valores e entidades de balcão (art. 9º)<sup>61</sup> todos voltados à consecução de seu fim derivado de esforços integrados entre os governos federal, estadual e municipal, por entidades públicas e privadas.

A grande inovação da PNMC e objeto de sua efetividade está descrito no artigo 12 ao estabelecer, **de forma voluntária**, as metas de redução de emissão de gases de efeito estufa até, então, só exigido aos países do Anexo I do protocolo de Quioto. O Brasil assim, avança e de forma única estabelece em sua política interna um marco quantificável no combate às mudanças climáticas na seguinte ordem:

---

<sup>59</sup> Segundo Derani (2004, p. 26), essas normas são normas políticas porque trazem consigo princípios-fins; princípios-diretrizes(meios); princípios-valores(modos), que se destinam diretamente ao Estado e aos sujeitos privados. [...] Na dizer da autora, no surgimento da norma política é identificado um contexto social, por exemplo, o conjunto de atividades econômicas (art. 170), as relações entre os seres humanos e o ambiente (art. 225), a ocupação do espaço urbano(art.182) etc.

<sup>60</sup> Especificamente, o princípio do desenvolvimento sustentável que foi consagrado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, no Rio de Janeiro em 1992; bem como, o princípio das Responsabilidades comuns, porém diferenciadas da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (Bichara; Lima, 2012, p. 170).

<sup>61</sup> Artigo 9º da lei nº 12.187/2009: “O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas” disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm#art11](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm#art11) Acesso em: 29 mai. 2024

art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1 (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020 (Brasil, 2009, n.p.).

No entanto, uma das maiores críticas da literatura à referida legislação, cinge-se ao fato de que faltam deveres jurídicos específicos aos setores público e privado, bem como regras claras e precisas sobre a responsabilidade de cada ente federativo na agenda climática (Farias, 2022).

Exemplifica-se a baixa implementação da PNMC, pela não instituição até junho de 2024 do MBRE, um dos instrumentos econômicos oriundo do Protocolo de Kyoto e uma das esperanças em alternativa que possa valorar a floresta em pé.

Atualmente, está em debate no Congresso Nacional o Projeto de Lei que intenciona instituir o sistema nacional de créditos de carbono com impasse na inclusão ou não dos sistemas jurisdicionais dos estados da Amazônia.

Em grande medida, o protagonismo do Brasil e a introdução em seu ordenamento jurídico interno dos preceitos da Convenção-Quadro, do Protocolo de Quioto, a discussão climática e o papel da Amazônia e da defesa das florestas tropicais, vêm na esteira dos bem-sucedidos planos setoriais para conter o desmatamento no Brasil, em especial, na Amazônia com a execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM<sup>62</sup>, entre outras ações.

O PPCDAM, muito embora tenha sido criado em 2004, portanto, anterior à edição da PNMC, constitui um de seus instrumentos de execução e como tal sua execução e resultados no combate e redução do desmatamento, bem como na sintonia, coordenação e cooperação entre governo federal e governos estaduais foram exitosos e, ainda, hoje são citados tanto pelo governo federal, quanto por cientistas e sociedade civil organizada como um método a ser novamente experimentado.

Os resultados da redução de 84% desmatamento na Amazônia Legal no período de 2005

---

<sup>62</sup> O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM, foi instituído em 2004, com objetivo de reduzir de forma contínua o desmatamento e criar condições para transição para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia legal. Foi incorporado pela Lei da PNMC e relançado em 2023, após ficar suspenso no período de 2018 e 2022. O PPCDAM está em sua 5ª fase, e busca a partir da experiência acumulada na redução do desmatamento em 84% no período de 2004 e 2012, segundo análise do sensoramento remoto do INPE e do sistema PRODES perseguir bons resultados. A ambição nesta fase é de zerar o desmatamento até 2030 e enfatizar a inteligência para rastreamento e repressão remota de crimes ambientais e suas cadeias produtivas, o investimento em bioeconomia e o ordenamento territorial de florestas públicas não destinadas. Disponível em <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/politicas-publicas-orientadoras/> Acesso em: 2 jun. 2024.

e 2012, de acordo com Gandour, Verissimo e Assunção (2023, p. 4), foram frutos desta concertação bem estruturada pelo Plano do governo federal mediante articulação interministerial e parcerias firmadas com governos estaduais, setores privados e sociedade civil. Os autores pontuam que as ações de fortalecimento do arcabouço do comando e controle; incentivos financeiros para regularização ambiental e a expansão de territórios protegidos foram estruturantes do resultado.

O arranjo interinstitucional para implementação do PPCDAM em 2004, considerou a transversalidade das ações e envolveu as três esferas do poder público além de comunidades, sociedade civil organizada e setor privado.

Foi a partir dessa experiência exitosa que fez o governo brasileiro positivar de forma voluntária na Lei da PNMC, em seu artigo 12 e seus regulamentos, as metas quantificáveis das reduções de emissões de GEE mais tarde fazendo parte também do Acordo de Paris e informadas nas NDCs brasileiras.

Como as emissões de GEE no Brasil, advêm em 55% do setor do uso da terra, dentre as quais, a maior parte decorre do desmatamento da Amazônia, o controle e redução desse desmatamento é fundamental para o cumprimento das NDCs do Brasil no Acordo de Paris, como afirmado em linhas pretéritas.

No sistema federativo adotado pelo Brasil, a consecução de políticas públicas na área ambiental deriva do comando maior do artigo 225 da Constituição Federal e da organização política-administrativa estabelecida pelo sistema de competências dado pelo texto constitucional.

O artigo 225, da Constituição de 1988, elevou a proteção ao meio ambiente a categoria de proteção constitucional em capítulo próprio e o fez por se tratar de um bem de valor ideal na ordem social caracterizando-se como um direito fundamental do indivíduo em ter um ambiente sadio (Milaré, 2024, n.p)

Isto porque em nosso ordenamento jurídico constitucional, a qualificação de direito fundamental dado ao meio ambiente traz duas dimensões, quais sejam: uma de ordem objetiva – deveres do Estado e da coletividade; e a outra subjetiva quanto a sua proteção. Todavia, o Estado é o agente prioritário na proteção ambiental com obrigações e responsabilidades – positivas e negativas – que são vinculantes para todos os entes federativos no exercício das ações administrativas e funções legislativas, bem como também o legislador infraconstitucional (Morato; Belchior, 2019, p. 84).

A defesa e proteção do direito ao meio ambiente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida estabelecido pela Constituição em relação às florestas é exercida pela técnica

do regime de competência como um dever comum às três esferas de poder público: federal, estadual e municipal.

Por essa razão, é essencial a integração e cooperação entre tais entes federativos. Com efeito, a Carta de 1988, trouxe ao modelo federalista brasileiro, o federalismo de cooperação delineado no capítulo primeiro desta pesquisa, no qual não há subordinação hierárquica e nem de vinculação entre as esferas administrativas, tornando extremamente complexo o exercício da responsabilidade de cada um, por vezes gerando sobreposições de ações (Bichara; Lima, 2012; Linck; Ianoni, 2021).

Essa definição de competências trazidas ao modelo federalista brasileiro foi a de enumeração dos poderes da União; remanescentes aos estados e poderes definidos aos Municípios (Linck; Ianoni, 2021).

#### 2.1.1.5 A cooperação dos entes federativos na repartição de competências constitucionais

Em matéria ambiental as competências constitucionais, bem como o exercício delas está voltado a consecução do objetivo maior descrito no artigo 225 do texto de 88 voltado ao dever de cooperação entre as três esferas de poderes para proteção do meio ambiente (Sarlet, 2021, p. 392).

Como visto no primeiro capítulo desta tese, a CF/88 adotou o federalismo cooperativo com a técnica de repartição de competências enumeradas da União e remanescentes para os Estados, inspirado no modelo alemão ao estabelecer uma circunscrição de competências comuns para alcançar resultados na “cooperação de todos os integrantes da Federação” (Almeida, 2016, p. 61).

Essa combinação, adotada no modelo brasileiro, estruturou-se de forma complexa, uma vez que convivem “competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente” e, ainda, a possibilidade de participação parcial na esfera da competência própria do poder central, dada por meio de delegação (Almeida, 2016, p. 60).

É a partir dessas técnicas de definição de competências que se demonstra o grau de descentralização entre os entes federativos cujos limites são dados pelo texto constitucional ao exercício dos poderes ali atribuídos na busca do relacionamento interinstitucional cooperativo, característica do nosso federalismo (Paes; Gonçalves; Sobrinho; Santos, p. 147).

É este desenho estabelecido por meio das competências no Estado Federal, em maior ou menor descentralização de poder, que “condiciona a feição do Estado federal”, segundo

Almeida (2016, p. 19).

Por sua vez, a Carta de 1988, como mostrado por Horta (1981, p. 269), ao estabelecer a competência concorrente legislativa inovou em relação aos demais textos constitucionais pretéritos, por ampliar a competência legislativa dos Estados-membros e distinguir a legislação federal de normas gerais daquela legislação suplementar dada aos Estados, veio a contribuir para o exercício dessa proteção ao meio ambiente.

Nos ensinamentos de Raul Horta (1981, p. 270), as Constituições anteriores traziam essa previsão de modo tímido, caracterizando-se quase como uma sub-repartição de competências, pois decorriam de previsão inseridas dentro de previsão de competências legislativas da União. O atual texto, em seu art.24, atribuiu aos Estados-membros autonomia formal na repartição de competências e autonomia material ao estabelecer o rol de matérias destinadas à competência suplementar aos Estados-membros e Distrito Federal e destinando as normas gerais à União<sup>63</sup>.

Essas regras foram escalonadas no texto constitucional de modo que o exercício dessa competência tivesse seus conflitos minorados a partir da verificação de 04 (quatro) pontos essenciais à sua interpretação, quais sejam: 1) Os limites da União ao estabelecimento de regras gerais; 2) Tais normas gerais, não excluem a competência suplementar dos Estados; 3) na ausência de lei federal, os estados poderão legislar de forma suplementar plena; e, por fim, 4) Na superveniência de lei federal, a ineficácia da lei estadual, caso com ela seja conflitantes (Horta, 1981, p. 271).

Dito critério de expedição de normas gerais no âmbito da competência concorrente é classificado por Almeida, como competência concorrente não cumulativa<sup>64</sup>.

Na mesma linha, Zago (2016, p. 235) argumenta que essa modalidade de competência, mesmo existente na Constituição de 1934, foi na Carta de 1988, ampliada no rol das matérias trazidas pelo artigo 24 da atual do texto constitucional, rivalizando em importância com a competência privativa da União descrita no artigo 22, “significou mais a generalização de um

---

<sup>63</sup> Almeida, classifica essa competência como primária, não cumulativa, observando que a atual Constituição emprestou muito maior ênfase à esta competência do que as Constituições anteriores. Na Constituição de 1946, compreendia seis casos e foi ampliada para sete casos na CF de 1967 e depois para nove, na Emenda 1/69. A CF/88, no entanto, ampliou para trinta temas discriminados nos dezesseis incisos do art. 24, além de encontrar outros temas deslocados em outros dispositivos do texto constitucional. (ob. Cit. Pg. 126)

<sup>64</sup> Almeida (2013, p. 122-123) ensina que as competências concorrentes podem ser de duas espécies: a cumulativa e a não cumulativa. “A cumulativa existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro.” Em casos de choque entre norma estadual e norma federal nesse campo de competência concorrente cumulativa prevalecerá a norma da União. Quanto à não cumulativa, segue a autora, “A não cumulativa é que propriamente estabelece a chamada repartição “vertical”. Com efeito, dentro de um mesmo campo material (concorrência “material” de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo mais alto – a União – que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao ente federativo que é o Estado-membro uma competência “complementar”. Admite-se até que, à falta dessas normas gerais, o Estado-membro possa suprir essa ausência (competência “supletiva”).

problema do que de uma solução”.

É possível dizer que competência concorrente trazida no texto de 88, traz consigo o ideal do legislador constituinte em descentralizar de forma progressiva a federação brasileira diante da forte centralização legislativa histórica no federalismo brasileiro. Observa-se, contudo, no passar das décadas, que, diante da implementação e conflitos atualmente ainda persistentes no âmbito de tal competência, é altamente questionável se essa intenção seria atingida apenas com tal incremento (Zago. 2016, p. 219).

Vê-se, no entanto, que o legislador constituinte estabeleceu a forma pela qual diferenciar as competências legislativas privativas das concorrentes. O sentido em estabelecer as competências concorrentes foi descentralizar as responsabilidades nas matérias enunciadas para uma maior cooperação entre os Poderes Públicos que devem atuar em conjunto nas obrigações que cabem a todos (Almeida, 2013, p. 114).

No entanto, no decorrer do tempo o exercício das competências concorrentes legislativas e administrativas designadas pela constituição brasileira, foi demonstrando na prática o grau de complexidade do sistema, seja com a sobreposição e impasse das ações entre os entes federativos, seja pela invasão de competência pela União em relação ao espaço de atuação dos Estados-membros.

No caso da área ambiental, a exegese do artigo 225 da CF impõe a atuação dos três níveis de poderes públicos em cooperação e se estabelece pelo sistema de competências estabelecido em relação a outras matérias.

É sob este aspecto que vários conflitos surgem, em sua maior parte porque a União, ao editar normas gerais avança na competência dos Estados restando pouco a estes entes o que legislar (Farias; Bim; 2015, p. 207).

A grande questão que se coloca, na visão de Almeida (2013, p. 130), é a conceituação de normas gerais que permita “na prática, com razoável segurança” serem diferenciadas de normas que não tenham essa caracterização.

Em grande medida, ressalta Moreira Neto (1988), é em virtude de normas gerais apresentarem características de dupla eficácia: a primeira, ordinária e inerente a qualquer norma, ou seja, eficácia material; a segunda, mais própria e formal, de eficácia excepcional por direcionar-se aos legisladores dos entes estabelecidos pelo texto constitucional.

O conceito de “normas gerais” é, até hoje, objeto de discussão na literatura por ser um conceito jurídico indeterminado e, como tal, sujeito a interpretações diversas.

No entender do Talden Farias e Eduardo Bim,

[...] as normas gerais devem ser compreendidas como aquelas que dizem respeito a interesse gerais, independentemente da sua especificidade. Poucos interesses podem ser tão gerais quanto o meio ambiente equilibrado, tendo em vista o seu caráter difuso e a sua indispensabilidade à manutenção da vida e da qualidade de vida (Farias; Bim, 2015, p. 207).

Farias e Bim (2015, p. 207), citando o entendimento de Leonardo Greco, em relação às matérias ambientais, observam que a proteção ao meio ambiente comporta às vezes normas mais específicas, mais detalhadas de forma que normas gerais assumem um sentido diferenciado.

Nesse sentido, diante dos diversos conceitos da literatura sobre normas gerais mesmo no aspecto relativo a matérias ambientais e diante das lições de Almeida e Zago, nos filiamos a conceituação adotada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ressaltada por ambas as autoras, que assim define:

Normas Gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos. (Moreira Neto, 1988, p. 159).

A norma geral é por assim caracterizada como um “gênero normativo intermediário” entre aquelas que estabelecem princípios destinadas ordinariamente ao legislador e as normas de concretude jurídica voltadas a particularizar as relações jurídicas entre os indivíduos (Mohn, 2016, p. 19).

Mesmo adotando uma conceituação como parâmetro do que se entende como norma geral, Almeida (2013, p. 135) afirma que, na prática, ainda é muito difícil “evitar uma certa dose de subjetivismo na identificação das normas gerais” e aí somente a suprema corte poderá dirimir os conflitos que poderão advir do exercício de referida competência concorrente.

Isto porque a jurisprudência e mesmo a doutrina fornecem a interpretação constitucional devida das competências federativas que trazem os contrapontos necessários à harmonização e à estabilidade desse sistema “como resultante da permanente conciliação da legalidade com a legitimidade”, segundo Moreira Neto (1988, p. 162).

Na questão ambiental e climática são os artigos 23 e 24 da constituição relativos à competência comum aos entes federativos que estabelecem a proteção do meio ambiente em matéria administrativa e concorrente legislativa. Em relação a esta última, cabe a União legislar sobre a regra geral de proteção as florestas, por exemplo.

Para Sarlet (2021, p. 404), a fórmula “vertical” inserta na competência concorrente legislativa (art.24) “ampara o sistema cooperativo e, portanto, descentralizado para o exercício de tal competência legislativa constitucional”.

A edição de normas gerais pela União, no entender do autor, permite a atuação coordenada e conjunta entre os entes subnacionais que podem preencher os espaços normativos do regramento geral e, assim estabelecer um verdadeiro regime de cooperação ou seja, praticar o federalismo cooperativo e participativo (Sarlet, 2021, p. 406).

Lembra Sarlet (2022) que o exercício das competências constitucionais pelos três entes federados, respeitados os limites de cada um, não configura violação ao sistema constitucional uma vez que não há hierarquia entre as esferas de poder, sendo os entes autônomos entre si.

A competência comum em matéria administrativa (art. 23) é a representação maior do federalismo cooperativo no âmbito da Constituição de 88. É a competência que estabelece a “mediação” entre o marco legislativo ambiental e a efetivação de ações para realizar o que a norma determina. A responsabilidade da execução da competência comum administrativa é, portanto, solidária entre todos os entes federativos (Sarlet, 2021, p. 432).

Foi o artigo 23 da Constituição que em seu parágrafo único determinou a edição de lei complementar para regular o modo pelo qual será realizada a cooperação entre os entes dos federados.

Após um interregno de 23 anos, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, estabelecendo os instrumentos de cooperação federativa para proteção ambiental em matéria de competência administrativa comum. Tal diploma legal será mais bem abordado no segundo capítulo.

O novo regramento constitucional, assim, estabelece o objetivo de promover a gestão descentralizada das políticas ambientais, aí inserida a questão da proteção de florestas, nas ações administrativas dos entes federativos assegurando uma certa uniformidade por meio da cooperação (Sarlet, 2021).

Seguir-se-á nesta tese, a divisão de Almeida quanto a técnica de repartição de competências especialmente relativa à competência concorrente e comum fundamentais ao estudo do objeto da presente pesquisa.

#### 2.1.1.6 A Lei Complementar nº 140/201, a Política Climática e o exercício das competências concorrentes legislativas

As competências estabelecidas pelo texto constitucional decorrem de um poder jurídico

que indica sua delimitação, os sujeitos atuantes, a forma procedimental, os sujeitos passivos e as matérias a que alude o seu exercício. O poder que institui as competências públicas cria um *múnus publicium* qualificado “restrito para certos e determinados sujeitos e, por ser qualificado, não- transferível, podendo apenas e eventualmente ser delegado” (Ferraz Junior, 1995, p. 247).

Em matéria ambiental e climática a competência legislativa é concorrente à luz do artigo 24 da CF, em uma partilha vertical de repartição de competência cuja atuação é separada em diferentes níveis de entidades políticas prevalecendo a edição de normas gerais pela União como o caso da Lei Nacional de Políticas Climáticas e aos estados caberá complementar ou suplementar as referidas normas (Ferreira Filho, 2022, p. 144).

A PNMC foi estabelecida em 2009, com a diretriz de Estados e Municípios adotarem legislação de proteção climática, ou seja, esta Lei é o “piso” estabelecido pela União de onde se deve partir para proteção climática, cabendo aos Estados-membros estabelecerem o “teto” para essa proteção (Fiorillo, 2023, p. 276).

Seguindo a diretriz, mas antes mesmo da PNMC ser promulgada, dois estados da federação – Amazonas e São Paulo - editaram suas leis de política estadual sobre mudança climática seguindo as diretrizes estabelecidas na Convenção-Quadro sobre o Clima e mais princípios que regem a proteção ambiental insertos no artigo 225 da Constituição Federal

A Lei do Amazonas e a Lei do estado de São Paulo, surgem na *vacatio legis* da legislação nacional - norma geral - em matéria de combate às mudanças climáticas, exercendo o Amazonas e São Paulo a competência concorrente supletiva descrita no artigo 24, §3º da Constituição.

Especialmente, na Região Norte, objeto de estudo desta tese, apenas o estado do Amazonas possui legislação climática específica<sup>65</sup>, editada, inclusive, antes mesmo da lei federal; os demais estados possuem normas relativas a pagamento por serviços ambientais que se relacionam com a PNMC mas não seguem necessariamente sua diretriz.

Utilizando-se dos ensinamentos de Fernanda Almeida (2013), tem-se que sobreditas legislações foram editadas no uso das competências plenas dada pelo §3º do artigo 24 da CF/88, uma vez que atualmente, encerrou-se o debate na literatura acerca da possibilidade ou não de os estados legislarem na ausência de lei federal que institui normas gerais<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Nesse sentido, apenas o Estado do Amazonas tem legislação sobre mudanças climáticas, mas traremos aqui outras legislações que se relacionam com o clima a exemplo de leis de Pagamentos por Serviços Ambientais.

<sup>66</sup> Almeida afirma que “pela análise sistemática dos parágrafos do artigo 24, deve-se entender que os Estados continuam sendo titulares – e agora o Distrito Federal também o é – de competência complementar e de competência supletiva. Na hipótese do §2º, Estados e Distrito Federal exercerão competência complementar, i.e., poderão pormenorizar as normas gerais, estabelecer as condições para sua aplicação. Na hipótese do §3º é de

Importa ressaltar, contudo, a adequação, no que couber, das legislações estaduais do Amazonas e do estado de São Paulo com a superveniência da Lei da PNMC em 2009.

A grande questão se coloca na edição de normas gerais, sobretudo em matéria ambiental e climática, refere-se muitas vezes aos limites do poder legiferante da União que em certa medida esgota a matéria sobre a qual aos demais entes poderiam legislar tornando incompatível a norma geral e até mesmo a suplementação pelos estados (Farias, 2022, p. 101).

Como afirma Talden Farias (2022, p. 102), as “normas gerais devem ser compreendidas como sendo aquelas que dizem respeito a interesses gerais, independentemente da sua especificidade”, no entanto, em relação às questões ambientais essa especificidade relaciona-se com o próprio ambiente ecologicamente equilibrado e sadia qualidade de vida, caráter difuso e que impõe com frequência normas detalhadas e específicas.

Por isso, nossa Carta adota, em relação à competência concorrente legislativa, o princípio da predominância do interesse, no qual cabe à União a regra sobre os assuntos de interesse geral, e aos Estados os assuntos de interesse regional e aos Municípios os de interesse local. Tal conceituação é subjetiva e indeterminada sobre a definição do que seria esse interesse geral, uma vez que a proteção ambiental ou climática pode ter interesses atrelados às suas repercussões ou efeitos de forma diferente nos diferentes territórios (Baptista, 2023, p. 51).

O princípio da predominância do interesse funciona como um caminho a guiar qual ente federado tem mais afinidade ou não em relação à matéria e ao interesse predominante de modo a tentar definir a competência de atuação especialmente em norma de caráter mais abstrato e geral como explicado por Arabi (2019, p. 44).

As dúvidas surgidas no exercício da competência concorrente em matéria ambiental e climática persistem quanto mais se amplia a complexidade de eventos a envolverem situações limítrofes, nestes casos, a tendência é a utilização de aliar o princípio do interesse ao princípio da subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade busca privilegiar os entes federados a partir do mais próximo (local) ao mais distante (central) no exercício das competências federativas indicando que a proximidade da realidade fática sobre a qual intervir por resultar em uma decisão política-administrativas com maior conhecimento da realidade e dos interesses locais. Todavia, se o ente menor não for capaz de atender a essas exigências o ente maior agirá em substituição, subsidiariamente (Arabi, 2019, p. 45).

É uma abordagem *bottom-up* reconhecendo-se que o critério se dá de baixo para cima e

---

competência supletiva que se trata: na ausência de normas gerais da União, Estados e Distrito Federal suprirão a falta, legislando para atender as suas peculiaridades.” quando da análise deste dispositivo constitucional.

em grande medida fortalecendo a importância das esferas regionais e locais quanto a resolução de conflitos em geral decorrentes da aplicação da política pública ou de eventos extremos (Neves, 2020, p. 23). Ressalta-se, ainda, que a atuação subsidiária reforça a atuação conjunta entre os entes fortalecendo em última medida o federalismo de cooperação (Arabi, 2019, p. 46).

No entanto, o princípio da subsidiariedade não está previsto de forma expressa na Constituição, e, ainda assim, a Suprema Corte vem expedindo decisões recentes com base neste princípio na análise de conflitos de competência concorrente em matéria legislativa que reinterpretam o federalismo cooperativo.

Em matéria ambiental, destaca-se o entendimento proferido nas decisões do Ministro Fachin no Recurso Extraordinário nº 194704 do Estado de Minas Gerais e na ADI 4060/2015<sup>67</sup>, relator Ministro Luiz Fux, nas quais o entendimento ali exposto evidencia o dinamismo que o federalismo tem que ter para enfrentar as problemáticas conflituosas voltadas a solucionar a tensão entre centralização e descentralização nas normas legislativas, de modo a respeitar a autonomia dos entes federais ante o rol excessivo de competências da União (Neves, 2020, p. 25).

No mesmo sentido, caminha o entendimento do Ministro Gilmar Mendes na ADI

---

<sup>67</sup>Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Constitucional. Partilha de Competência Legislativa Concorrente em matéria de educação (CRFB, Art. 24, IX). Lei Estadual de Santa Catarina que fixa número máximo de alunos em sala de aula. Questão preliminar rejeitada. Impugnação fundada em ofensa direta à constituição. Conhecimento do pedido. Ausência de usurpação de competência da união em matéria de normas gerais. Compreensão axiológica e pluralista do federalismo brasileiro (CRFB, Art. 1º, V). Necessidade de prestigiar iniciativas normativas regionais e locais sempre que não houver expressa e categórica interdição constitucional. Exercício regular da competência legislativa pelo estado de Santa Catarina ao detalhar a previsão contida no artigo 25 da Lei nº 9.394/94 (Lei de Diretrizes e Bases Da Educação Nacional). Pedido julgado improcedente. 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V) 2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso sub judice envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. Precedentes do STF: ADI nº 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe-177 de 19-09-2008; ADI nº 4.423, rel. Min. Dias Toffoli, DJe-225 de 14-11-2014; ADI nº 3.645, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 01-09-2006. 3. A prospective overruling, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura prima facie em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988. 4. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24, IX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes. 5. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma geral, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escola colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino. 6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente. (ADI 4060, Relator(a): Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 25-02-2015, Acórdão Eletrônico DJe-081 Divulg 30-04-2015 Public 04-05-2015 RTJ vol-00238-01 PP-00046).

2030/2018 ao externar que os entes estaduais ao exercerem a competência concorrente “baseando-se em peculiaridades próprias” se mostram partícipes no desenvolvimento do país e apresentam soluções que poderão ser seguidas pelos demais entes da federação em uma ideia de “verdadeiros laboratórios *legislativos*”<sup>68</sup>.

No advento da epidemia de covid-19, no ano de 2020, e a partir dele, diante da postura de inação do governo federal em relação ao exercício de coordenação no âmbito de sua competência concorrente para atuar em conjunto com os entes federados na emergência de saúde pública, o STF foi o grande bastião da solução dos conflitos federativos entre estados federados e União que possibilitou além do atendimento urgente da situação calamitosa seguir na interpretação mais descentralizada do federalismo de cooperação brasileiro (Pereira, 2021, p. 28).

Tais decisões registra-se nas ADPF 672 Ministro Relator Alexandre de Moraes que reforçou atuação local por meio do exercício de suas competências afastando a centralização das decisões da União quanto as medidas de proteção à saúde; ADI 6341MC-Ref, Ministro Relator Marco Aurélio e Redator Ministro Fachin, ao reafirmar a atuação dos entes federativos no exercício de suas competências diante da inação da União uma vez que não há hierarquização entre os entes federados e estes devem atuar na defesa da saúde pública, expedindo-se as normativas necessárias ao exercício da competência legislativa concorrente.

As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal demonstram o avanço na interpretação do federalismo cooperativo quanto ao exercício das competências federativas, concorrentes e comuns, pelos entes federativos necessárias ao enfrentamento de situações como a emergência climática atual que demandam alternativas e soluções muitas vezes ainda não definidas pelo governo central<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> STF - Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei Estadual 11.078/1999, de Santa Catarina, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Alegação de ofensa aos artigos 22, I, da Constituição Federal. Não ocorrência. Legislação estadual que trata de direito ambiental marítimo, e não de direito marítimo ambiental. Competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 22, I, CF), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF). Superveniência de lei geral sobre o tema. Suspensão da eficácia do diploma legislativo estadual no que contrariar a legislação geral. Ação julgada improcedente.

(ADI 2030, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 09-08-2017, Acórdão Eletrônico DJe-221 DIVULG 16-10-2018 PUBLIC 17-10-2018) Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748451606> Acesso em: 9 jul. 2024.

<sup>69</sup> Exemplo disso é a regulamentação do artigo 41 do Código Florestal e a criação do mercado brasileiro de carbono.

### 2.1.1.7 Da competência concorrente ou comum administrativa e a Lei Complementar nº 140/2011

A Constituição federal ao dispor sobre a competência comum aos entes federativos no artigo 23, determinou em parágrafo único que leis complementares fixarão as normas para cooperação entre União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional<sup>70</sup>.

Assim, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, após 23 anos, com a finalidade precípua de atuar e dirimir os conflitos relativos ao licenciamento ambiental que impactavam diretamente as atividades econômicas no país e fonte de muitos conflitos federativos Brasil afora.

Esse dispositivo, por muito tempo sem regulamentação, gerou inúmeras controvérsias e insegurança jurídica, sendo amenizado com a edição da Lei complementar nº 140/2011, regulamentando o artigo 23 do texto constitucional para trazer mais clareza na definição e papel relativos as atribuições dos entes estatais prestigiando o modelo cooperativo de federalismo e proteção ao meio ambiente como bem jurídico autônomo (Farias, 2022).

No seu escopo está o objetivo de descentralização da gestão ambiental com segurança jurídica e efetividade de proteção ao meio ambiente no propósito de tornar mais nítidas as regras de implantação da legislação ambiental e das competências federativas (Moreira. 2022, p. 404).

Segundo Brito e Paula (2022, p. 230), é possível ver a interconexão entre o modelo federativo de cooperação retratado pelo artigo 23 e a regulamentação do seu parágrafo único, em matéria ambiental “concretizado” por meio da LC nº 140/2011, com todo o sistema normativo constitucional e a atuação dos entes federativos dos três níveis na proteção do meio do meio ambiente de forma colaborativa.

A Lei complementar n. 140/2011 não anuncia em seu texto medidas específicas para combate às mudanças climáticas e a Lei Nacional de Políticas Climáticas e seu decreto regulamentador<sup>71</sup>, por sua vez, mesmo como norma geral, isto é, norma “pisso” relativa à matéria não estabelece de forma clara as responsabilidades entre os entes estatais, limitando-se apenas a dizer da responsabilidade comum dos três entes federados. Mas, tal constatação não impede a realização da devida cooperação entre os entes face os princípios inerentes ao próprio direito

---

<sup>70</sup> CF, artigo 23 parágrafo único de acordo com a emenda Constitucional 53/2006. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 9 jul. 2024.

<sup>71</sup> Decreto nº 9.578/18 disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/Decreto/D9578.htm#art25](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/Decreto/D9578.htm#art25) Acesso em: 9 jul. 2024.

ambiental constitucional.

Por outro lado, a LC nº 140/2011 mesmo não tendo sido tão clara em relação às responsabilidades e níveis de atuação dos poderes públicos no enfrentamento às mudanças climáticas, estabeleceu as regras de cooperação entre a União e os demais entes federativos e isso regulamenta na esfera administrativa as relações interfederativas.

Isto porque o federalismo de cooperação exige que efetivamente os entes mesmo autônomos entre si devem realizar esforços mútuos na construção e execução de políticas públicas na medida em que o melhor resultado se encontra na coordenação entre esses atores, uma atuação solidária na efetivação de tais políticas (Brito; Paula, 2022, p. 228).

Não obstante a isso, Farias expressa que a regulamentação do artigo 23 pela LC nº140/2011 já não atende mais às necessidades para enfrentamento da crise climática pois é voltada mais à fiscalização e licenciamento ambiental, restando pouco a outras perspectivas que permitam ações dos entes federativos, seja com ações de mitigação, seja com ações de adaptação (Bedoni; Silva; Farias, 2022).

Reputa-se muito importante a observação do autor uma vez que ao legislador o enfoque primeiro foi dirimir a base conflituosa na relação federativa dos licenciamentos ambientais com impactos graves ao meio ambiente e a esfera econômica, deixando de aproveitar a oportunidade de melhor estabelecer comandos diretos em relação a atuação no combate às mudanças climáticas e seus efeitos, problema bem atual nos dias de hoje.

De toda a forma, a Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu aos entes federativos os instrumentos jurídicos pelos quais a cooperação institucional resultante da competência material administrativa comum pode ser efetivada e dentre os quais destacamos o consórcio público, objeto de maior profundidade no último capítulo desta tese.

A defesa do meio ambiente e o enfrentamento às mudanças climáticas só terão mais êxito havendo integração, cooperação e coordenação entre os entes federativos como determina nossa Carta maior. Na Amazônia, dadas as dificuldades da Região, os estados em grande medida organizaram as devidas gestões ambientais em parceria com o governo federal e com apoio financeiro, ora da União, ora de organismos multilaterais.

As condições dos estados amazônicos são deficitárias do ponto de vista financeiro para investimentos que possibilitem a transição da base econômica para uma economia de baixo carbono, sem contar a dificuldade de diálogo com a União sobre os mecanismos de mercado estabelecidos pela Convenção Quadro contemplarem as florestas nativas ou mesmo permitirem o ingresso dos sistemas jurisdicionais de pagamentos por desmatamento evitado ainda sem regulamentação legislativa federal.

Assim que no exercício de suas competências plenas, os estados da Amazônia seguem unidos e consorciados criando legislação e parcerias que permitam a captação de recursos para atuação no controle e combate ao desmatamento com valorização da Floresta em pé e inclusão social.

## 2.1.2 Os desafios climáticos na Amazônia e a cooperação federativa

### 2.1.2.1 Amazônia Legal: breve histórico

Quando se fala sobre a Amazônia é necessário ter a dimensão do bioma que compreende a maior floresta tropical do mundo.

A Amazônia enquanto bioma ultrapassa as fronteiras brasileiras apesar da maior parte estar neste território. A Amazônia Pan-americana, assim chamada, compreende os países Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela – na América do Sul – e Guiana Francesa. A delimitação da cooperação entre os países da Região para o desenvolvimento harmônico dos territórios foi definida pelo Tratado de Cooperação Amazônico – TCA<sup>72</sup>.

A Amazônia Pan-Americana desperta, desta forma, interesses regionais, intrarregionais, transnacionais e globais desde sempre e sobre os quais versam as discussões estratégicas sobre o clima (Nunes, 2018, p. 284). O TCA compreende 95% do território dos países inseridos no bioma amazônico dentre os quais 80 a 85% são no território brasileiro, limite da abrangência deste estudo.

A Amazônia Brasileira ocupa 58,93% do território dividido em nove estados, sendo eles: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins com 772 (setecentos e setenta e dois) municípios (IBGE, 2022), em uma área de 5 milhões de KM<sup>2</sup> incluindo o bioma da Amazônia e parte do Cerrado e com uma população total em 2020 de 28 milhões de habitantes.

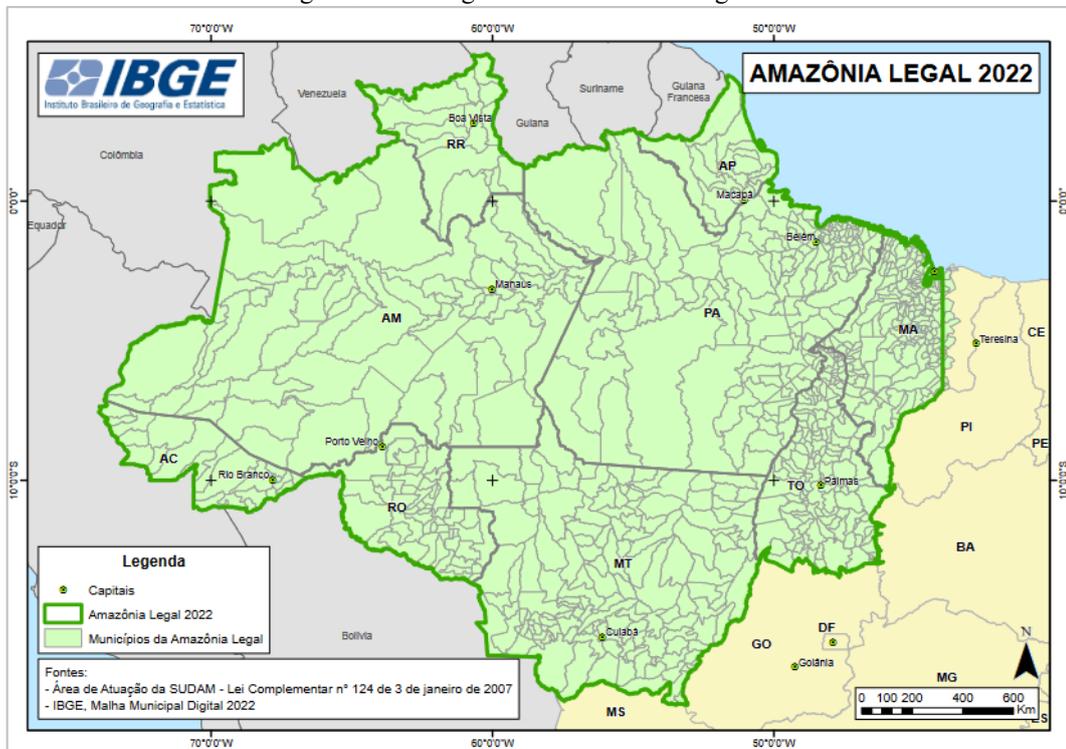
Nem sempre a Amazônia foi entendida como Amazônia Legal, esse conceito foi atribuído a partir de 1953, pela Lei nº 1.806 alterada pela Lei nº 5.172 de 27 de outubro de 1966,

---

<sup>72</sup> O Tratado de Cooperação da Amazônia (TCA) foi assinado em 03 de julho de 1978, com objetivo de promover o desenvolvimento harmônico dos territórios amazônicos, de maneira que as ações conjuntas gerem resultados equitativos e mutuamente benéficos para alcançar o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica. Como parte do Tratado, os Países Membros assumiram o compromisso comum para a preservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais da Amazônia. (OTCA). A partir de 1995, foi criada a OTCA para fortalecer e implementar os objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica com a Secretaria Permanente estabelecida em Brasília desde março de 2003 (OTCA). Disponível em <https://otca.org/pt/quem-somos/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

com objetivo de planejar e promover o desenvolvimento social e econômico dos nove Estados da região amazônica integrando-os à economia nacional (Brasil 2022).

Figura 3 – Abrangência da Amazônia Legal 2022



Fonte: IBGE.

A ocupação da Amazônia brasileira, pelos portugueses, data do século XVII com a fundação do primeiro núcleo urbano com a cidade de Belém, na estratégia de ocupar a região com objetivo de proteção militar do seu território (Prates; Bacha, 2011).

Do ponto de vista econômico, a região teve destaque com os dois ciclos da borracha nos séculos XIX e XX. No século XIX, a revolução industrial acarretou a demanda do setor automobilístico na Europa e nos Estados Unidos na busca por matéria prima para produção dos pneumáticos, o que fez iniciar um ciclo de prosperidade econômica para a Amazônia por meio da exploração do látex.

A grande seca do Nordeste nos anos de 1887 e 1890, fez com que o governo federal estimulasse um grande fluxo de trabalhadores a migrar para região amazônica com a promessa de enriquecimento na exploração da borracha<sup>73</sup>. Com isso, surgiram vários núcleos urbanos

<sup>73</sup> Segundo Prates e Bacha (2011), estima-se que em torno de 260 mil pessoas migraram para Região Norte no último decênio do século XIX. Outro fato curioso é que a opção era de seguir apenas homens para o trabalho sem levar consigo suas famílias.

sobretudo próximos aos rios em virtude das características de acesso à região<sup>74</sup>.

Essa fase foi de grande circulação de mercadorias e dinheiro nas principais cidades da Região, com destaque para Belém e Manaus que tiveram a infraestrutura urbana modernizada e a implantação de infraestrutura de portos, luz elétrica, entre outras.

Entretanto, toda a riqueza circulante não resultou em desenvolvimento para Região uma vez que o sistema extrativista estabeleceu uma estrutura social desigual de riqueza concentrada, explicada por Tavares (2011, p. 115) pelo fato de “que a renda se formava pelo trabalho de muitos, mas concentrava nas mãos de poucos – burguesia e seringalistas”, o dinheiro não circulava<sup>75</sup>, era a troca – o escambo da borracha que predominava nos seringais e o “excedente localizava-se na ponta do sistema: Belém, Manaus e Mercado internacional” sem promover o efetivo desenvolvimento da Região.

Nesta época Belém e Manaus tinham relação direta com a Europa em virtude da implantação de firmas estrangeiras nestas localidades e a estrutura portuária que fora estabelecida (Tavares, 2011). Foi neste primeiro ciclo da borracha que as terras do Acre, à época território boliviano, foram ocupadas pelos brasileiros na exploração da atividade econômica do látex.

O segundo ciclo da borracha ocorreu, também, por demanda internacional oriunda da necessidade dos aliados na Segunda Guerra Mundial a partir da interrupção da produção do látex na Malásia pelos japoneses (Prates; Bacha, 2011).

O governo Getúlio Vargas, aproveitou a oportunidade e formalizou acordos com os Estados Unidos para fornecimento do látex à indústria de guerra e promoveu uma grande mobilização de mão-de-obra nordestina com estímulos para que essas pessoas integrassem o exército dos “soldados da borracha” na denominada “Batalha da Borracha”<sup>76</sup> (Prates; Bacha, 2011, p. 607).

Com o final da segunda guerra mundial, a borracha já não era mais necessária e a Amazônia viu novamente os seringais entrarem em declínio e com isso a economia da Região. Encerrado o período do Estado novo, uma nova carta Constitucional é promulgada em 1946 e o artigo 199 trazia a previsão de investimento da União na Região Amazônica na ordem de 3%

---

<sup>74</sup> O primeiro ciclo de exploração da Borracha na Amazônia perdurou até a segunda metade do século XX, quando entrou em crise pela concorrência da produção dos países asiáticos (Prates; Bacha, 2011, p. 606).

<sup>75</sup> A prática financeira nos seringais era conhecida como aviamento.

<sup>76</sup> “Em 1943, foi criado, em Fortaleza, o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia – Sema. Dessa forma, o governo conseguia minimizar o impacto da seca no Nordeste, gerando um novo fluxo de trabalhadores nordestinos para a extração do látex na Amazônia” (Prates; Bacha, 2011, p. 607).

pelo período de 20 anos<sup>77</sup>.

De modo a tornar efetiva a diretriz constitucional foi criada em 1953, por meio da Lei nº 1806/53 a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA<sup>78</sup>, com objetivo de promover o desenvolvimento agropecuário e integrar a Amazônia as demais regiões do país, estabelecendo em seu artigo 2º a denominação Amazônia Legal como unidade de planejamento territorial, conceito que perdura até os dias atuais.

#### 2.1.2.2 O desmatamento, o clima e o modelo de desenvolvimento na Região Amazônica

Na literatura há consenso que foi a partir do governo Getúlio Vargas o impulso em estabelecer um planejamento para o desenvolvimento e integração da região amazônica com resto do país. A destinação de recursos pelo texto constitucional de 1946, reconhece o Estado como o principal planejador e indutor deste desenvolvimento (Prates; Bacha, 2011).

Do conjunto de ações desencadeadas pelo Plano de Valorização Econômica da Amazônia na década de 50, os maiores avanços foram nos setores de energia e de infraestrutura com a construção das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, conectando à região ao Centro-Sul do país (Prates; Bacha, 2011).

Para Becker (2001), o processo de ocupação ocorrido pela construção das rodovias fez crescer a população regional de 1 milhão para 5 milhões entre 1950-60, mas foi entre 1966-85 que, de fato, efetiva-se um planejamento regional na Amazônia.

A interrupção da democracia no país e a ascensão do governo militar lançou um novo olhar de controle e ocupação para região amazônica. O governo federal tinha aquele território como um vazio a ser preenchido desconectado com as demais regiões do país e era então necessários investimentos em infraestrutura para garantir a integridade territorial (Prates; Bacha, 2011, p. 609).

Segundo Becker (2001, p. 137), a estratégia do governo federal se daria pela ocupação regional “constituída de todos os tipos de conexões e redes, capaz de controlar fluxos e estoques” tendo a base logística nas cidades ao que ela denomina de “malha programada”.

A implementação dessa estratégia de ocupação, se deu, na visão de Becker (2001), com

<sup>77</sup> Art. 199. Na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará, em caráter permanente quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.” (redação dada pela emenda constitucional nº 21, de 1966).

<sup>78</sup> A Lei 1.806/53 foi revogada pela nº 5.173/66, que instituiu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extinguiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. A denominação Amazônia Legal foi mantida como no texto original.

base: 1) Redes de integração espacial com investimentos em grandes eixos transversais como a transamazônica e Perimetral-Norte; intrarregionais como Cuiabá-Santarém e Porto Velho-Manaus; rede de telecomunicações por satélites; rede urbana com organização administrativa, público e privada e, por fim, a construção de hidroelétricas; 2) subsídios ao fluxo de capital e indução de fluxos migratórios; 3) apropriação de terras dos Estados os quais a União exercia jurisdição absoluta e/ou direito de propriedade.

Para atender a demanda das estratégias estabelecidas o governo modernizou a estrutura burocrática e transformou o Banco de crédito da Borracha em Banco da Amazônia S.A. (Basa) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Neste período, foi criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) (Prates; Bacha, 2011, p. 609).

Não menos importante foi o incentivo para o fluxo migratório com objetivo de estabelecer uma fronteira agrícola e a pecuária; cultivo de produtos vegetais exportáveis além da exploração de minerais a permitir ao Brasil um posicionamento econômico internacional melhor. O lema criado para a grande estratégia era “Integrar para não Entregar”<sup>79</sup> (Souza, 2010, p. 204).

Todo esse processo acelerado de investimentos e atração da ocupação humana para a Região gerou inúmeros conflitos com as populações residentes nas florestas, exclusão social e concentrações representadas pelos projetos de colonização do governo. Esse processo gerou o ciclo de desmatamento/exploração de madeira/pecuária que intensificaram os conflitos sociais (Becker, 2001, p. 139).

Na década de 70, o mundo inicia a discussão sobre a utilização desenfreada de recursos naturais, em Estocolmo e na Amazônia, os investimentos de políticas nacionais produziam seus efeitos na trajetória e dinâmica do desenvolvimento na Região com impacto nas florestas.

Com a crise no Petróleo no mercado externo e as contas públicas brasileiras em desorganização, em meados da década de 80 os investimentos públicos na Região diminuíram de forma repentina, perdendo totalmente o vigor pretérito. Por outro lado, havia o agravamento das questões ambientais e de conflitos sociais, nesse contexto mais de 10 milhões de hectares

---

<sup>79</sup> O incentivo a colonização na Amazônia se deu pelo Programa Nacional de Integração – PIN com a execução de dois projetos oficiais de acesso a terra, um oficial e outro privado. O oficial ficou ao encargo do INCRA e assentou inúmeros núcleos de colonização ao longo das rodovias, mediante a distribuição de títulos de propriedade com financiamento público para produção agrícola. O de natureza privada, despontaram de forma mais expressiva no MT e as empresas adquiriam terras e recebia do governo a concessão para sua venda responsabilizando-se pela infraestrutura dos assentamentos. O modelo público representou 73,4% das terras públicas na região e foi realizado de forma dispersa na Amazônia oriental e concentrada na Amazônia ocidental. Os projetos privados representaram 26,6% da utilização de terras públicas. Cidades como Sinop e Alta Floresta no Mato Grosso são exemplos dessa colonização (Souza, 2010, p. 208).

de florestas já haviam sido desflorestados<sup>80</sup> (Prates; Bacha, 2011).

Ao final da década de 80, no governo Sarney, as pressões internacionais para proteção florestal se faziam presentes ao governo brasileiro e o Programa Nossa Natureza foi criado em 1988 e no ano seguinte, nascia o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (Prates; Bacha, 2011).

No Acre<sup>81</sup>, também no final da década de 80, um movimento social chamou atenção do mundo. Tratava-se do movimento seringueiro da região do alto Acre (nos municípios de Brasiléia e Xapuri) e diferente dos demais movimentos de seringueiros da Amazônia a luta se voltava contra os desmatamentos que ocorriam naquela área fruto da expansão agrícola nos governos militares.

Desmatar era forma de limpeza da área para plantio e criação de gado e “atividade que assegurava aos fazendeiros a propriedade da terra e que representava, para os seringueiros, a destruição da base econômica de sobrevivência, a floresta” (Allegretti, 2008, p. 41).

Um dos líderes do movimento conhecido, nacionalmente e internacionalmente, foi Chico Mendes, natural de Xapuri, se tornou presidente do sindicato rural em Xapuri e junto a Wilson Pinheiro, sindicalista e presidente do sindicato rural em Brasiléia, promoviam o que eles chamavam de “empates”, ou seja, a estratégia coletiva de impedir, empatar a derrubada de árvores por se colocar à frente dos tratores junto com mulheres e crianças (Pereira; Neves, 2022, p. 115).

Os seringueiros lutavam para permanecer nas áreas que ocupavam denominadas “colocação” e os fazendeiros denominados de “paulistas” queriam a saída pagando pouco ou quase nada para as famílias irem embora.

Como observa Allegretti (2008), a luta ali não era pela questão ambiental, mas por razões sociais e de sobrevivência na medida em que era da floresta que as famílias tiravam seu sustento, daí porque derrubar as árvores significava acabar com a renda advinda da produção

---

<sup>80</sup> “A implantação de grandes projetos agropecuários apoiados por incentivos fiscais passou a existir no sul do Pará e no norte do Estado do Mato Grosso, estimulando a ocupação da região e aprofundando a retirada da cobertura florestal. As construções das rodovias PA-70, entre a cidade de Marabá, a rodovia Belém- Brasília e a Transamazônica (BR-230) criaram um novo eixo de desmatamento em porções centrais na floresta”. As políticas de assentamentos do INCRA por sua vez, contribuíram para o desmatamento ao longo das rodovias, principalmente, no Pará, Rondônia e Mato Grosso em virtude dos assentamentos serem distribuídos ao longo da infraestrutura criada pelas rodovias (Prates; Bacha, 2011, p. 612).

<sup>81</sup> O Acre, então território boliviano durante o 1º ciclo da borracha, teve uma situação sui generis com a ocupação por trabalhadores que migraram da seca do nordeste em busca do eldorado da borracha. Os seringais do Acre eram muito produtivos e a ocupação brasileira passou a ser disputada com a Bolívia por seringalistas de Belém e Manaus. Com a Revolução Acreana, a luta armada para retomada do território ao Brasil, assim, a vitória dos seringueiros contra os bolivianos na luta armada fez com que o conflito fosse encaminhado a um acordo internacional e venda do território Boliviano ao Brasil firmado por meio do Tratado de Petrópolis em 1903, pelo Barão do Rio Branco (Allegretti, 2008, p. 41).

extrativista.

Com o tempo, Chico Mendes foi a liderança que levou a voz da Amazônia e a luta dos seringueiros para permanecerem na Floresta ao Brasil e ao Mundo<sup>82</sup>. A luta para ver reconhecido o direito ao modo de vida extrativista resultou em dois grandes avanços para os povos da floresta: A criação do Conselho Nacional de Seringueiros (CNS), entidade representativa de um grupo social invisível e desconhecido do resto do país e a incorporação de uma solução fundiária para aquela população por meio da criação das Reservas Extrativistas-RESEX<sup>83</sup> (Allegretti, 2008, p. 46).

O movimento foi bem-sucedido, Chico Mendes despertou ao Brasil os problemas do desflorestamento na Amazônia, foi reconhecido e premiado<sup>84</sup> internacionalmente, ao tempo em que o país se redemocratizava e a luta dos seringueiros era reconhecida com a criação das Reservas Extrativistas e de assentamentos extrativistas pelo INCRA. Porém, toda luta atrai dor e com o movimento sindical dos seringueiros do Acre não foi diferente, em julho de 1980, o líder sindical seringueiro Wilson Pinheiro foi assassinado e, em 1989, a Amazônia perdia Chico Mendes, assassinado em Xapuri (Allegretti, 2008, p. 47).

A questão ambiental na Amazônia com o desmatamento e os conflitos sociais fez o Brasil, em 1991 contratar o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7)<sup>85</sup>, financiado pelos países do G7, e ratificado na Conferência da Nações Unidas – ONU no Brasil – denominada ECO/92. O Programa foi uma grande cooperação multilateral relacionado a uma temática ambiental de importância global e envolveu o governo federal como coordenador e os estados como executores com ampla participação da sociedade civil organizada.

Foi com recursos do programa do PPG7 que a descentralização da gestão ambiental para os estados da amazônicos iniciou sua implementação. A criação ou aperfeiçoamento dos instrumentos de comando e controle; ordenamento territorial e os sistemas de licenciamento

---

<sup>82</sup> Chico Mendes expressa a causa em defesa da Amazônia na celebre frase: “No começo pensei que estivesse lutando para salvar as seringueiras, depois pensei que estava lutando para salvar a Floresta Amazônica. Agora, percebo que estou lutando pela humanidade.”

<sup>83</sup> A primeira Reserva Extrativista criada foi a do Alto Juruá, no Are, por meio do Decreto nº 98.863, de 23 de janeiro de 1990 com definição do modelo de Reserva Extrativista como forma específica de regularização fundiária e ambiental, em janeiro de 1990 (Allegretti, 2008, p. 48).

<sup>84</sup> Chico Mendes recebeu entre 1987 e 1988, o Global 500 da Organização das Nações Unidas (ONU), na Inglaterra, e a Medalha de Meio Ambiente da Better World Society, nos Estados Unidos.

<sup>85</sup> O PPG7 – O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil foi executado por 17 anos e contemplou ações de proteção da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica. Em 17 anos o programa investiu US\$ 463,1 milhões em projetos que resultaram na criação de 100 milhões de hectares de áreas protegidas na Amazônia e Mata Atlântica; 44 milhões de terras indígenas demarcadas; 2.1 milhões de hectares de reservas extrativistas; e 50 iniciativas de manejo florestal sustentável, entre outras.

ambiental, foram alguns dos resultados importantes para a proteção das florestas financiados pelo programa.

Em 1996, o governo brasileiro editou a Medida Provisória nº 1.511 de 25 de julho de 1996 elevando de 50% para 80% o limite das áreas de reserva legal dentro dos imóveis rurais situados na floresta amazônica. Tal medida, após sucessivas reedições, foi confirmada pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 que instituiu o novo Código Florestal Brasileiro.

Desde a redemocratização do Brasil, a causa ambiental e a problemática dos desmatamentos da Amazônia aliada a pressão internacional e nacional, fez os governos democráticos seguirem editando políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e inclusão da Região com o viés da proteção das florestas. Dentre estes, destaca-se o Plano Amazônia Sustentável – PAS.

O Plano Amazônia Sustentável, foi estabelecido em 2008, na esteira dos resultados bem-sucedidos no combate à redução do desmatamento na Amazônia por meio da execução da primeira fase do Programa de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM<sup>86</sup>, lançado em 2004 e com resultados de redução entre 2004 e 2008 de 53% nas taxas anuais do desmatamento medido pelo PRODES (INPE)<sup>87</sup>.

O Programa Amazônia Sustentável- PAS, é a grande política pública do governo federal para enfrentar a pressão do desmatamento e é formada de um conjunto de diretrizes para orientar o desenvolvimento sustentável da Amazônia com valorização da diversidade sociocultural e ecológica e redução de desigualdades regionais.

O referido programa promoveu sob a coordenação do governo federal uma grande articulação com os governos estaduais de modo a instalar uma cooperação efetiva em defesa das florestas e do desenvolvimento sustentável. Não dissociadas disto, estavam as movimentações do Brasil para apresentar resultados no cenário internacional das Conferências sobre Mudanças do Clima e do Protocolo de Kyoto.

Incentivado pelo governo federal, foi criado como um dos 16 compromissos do PAS o Fórum dos Governadores da Amazônia, movimento político dos subnacionais com objetivo de integração das ações nos três níveis de governo. Esse processo será mais detalhado no próximo item deste capítulo.

Os resultados do investimento e ações em cooperação até o ano de 2017, entre os três

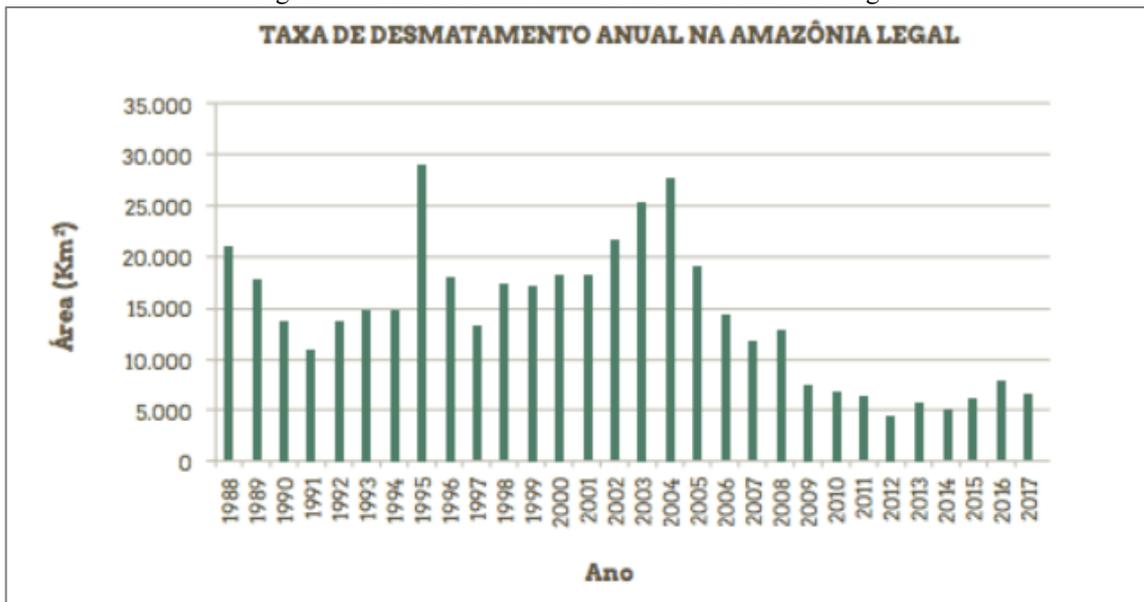
---

<sup>86</sup> O PPCDAM, criado em 2004, tem como objetivo reduzir de forma contínua o desmatamento e criar condições para a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. O programa teve 4 fases de execução (2004 a 2008; 2009 a 2011; 2012 a 2015 e 2016 a 2019) e está em sua 5ª fase atualmente.

<sup>87</sup> Tanto o PPCDAM quanto o Plano Amazônia Sustentável foram lançados no decorrer das duas gestões do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, período no qual esteve à frente do MMA, a acreana e seringueira, Marina Silva.

níveis de governo para a Amazônia, se refletem no gráfico do Instituto do Homem e Meio Ambiente – Imazon, com a redução nas taxas de desmatamento na ordem de 48%, encorajando o país a assumir compromissos nacionais e internacionais mais ousados em relação às florestas como as metas de redução do setor do uso da terra trazidas pela Lei de Política Nacional do Clima mais tarde levadas a integrar as Contribuições Nacionalmente Identificadas – NDCs do Acordo de Paris.

Figura 4 – Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal



Fonte: Imazon

Entretanto, a articulação governamental entre o poder público federal e os poderes estaduais para controle e redução do desmatamento na Amazônia, não ficou imune ao revés político que ocorreu no país no ano de 2016, no qual a Presidente eleita democraticamente perde o cargo em um processo de impeachment, refletindo negativamente nas ações em curso e nas que se seguirão quanto ao controle do desmatamento e repasse de recursos para tais fins.

O período de 2019 a 2022, na gestão do governo Jair Bolsonaro, é considerado por órgãos da sociedade civil organizada e cientistas, como nefasto a questão climática e a gestão ambiental no país.

A atuação do governo federal promoveu um desmonte da estrutura de gestão climática, revogando em atos governamentais os fóruns de participação e transparência social, cortes orçamentários, paralisação de projetos e fundos internacionais desregulações infralegais, entre outros (Talanoa, 2022).

O PPCDAM, principal instrumento de controle do desmatamento foi extinto, a governança da PNMC foi extinta, a sociedade civil organizada foi retirada da governança da

política do clima, e a paralisação do fluxo financeiro do Fundo Amazônia aos Estados e órgãos da administração federal para ações de comando e controle, são alguns exemplos do retrocesso que ocorreu.

Fonseca *et al.* (2023, p. 127) qualificam a desconstrução das políticas climáticas do governo Bolsonaro como uma *coalização de pilhagem*<sup>88</sup> de vestes mais modernas e sofisticada que sob o escudo da realização da política ambiental, paradoxalmente, promove sua desconstrução.

Para os autores, compõem essa coalização entre Estado e sociedade, os setores atrasados do agronegócio, mineradores, latifundiários, madeireiros, defensores do garimpo ilegal, com apoio de lideranças do Poder Executivo e bancadas ruralistas no Congresso (Fonseca *et al.* 2023, p. 128).

Como consequência o desmatamento na Amazônia explodiu em 73% entre os anos de 2018 e 2021 com drástica redução das autuações nas fiscalizações de 2019 para 2020 e suspensão dos recursos aos estados subnacionais para ações de comando e controle em curso (Talanoa, 2022, p. 36).

A desarticulação da gestão climática foi um processo novo no período democrático brasileiro, mas não ocorreu sem resistências. A reação das entidades políticas e da sociedade civil organizada levaram à Suprema Corte as demandas para que o federalismo como expressão maior de organização do Estado tivesse na Constituição seus mandamentos respeitados, sobretudo, quanto a proteção em matéria ambiental.

Foram muitos os atos normativos extintos ou modificados, dentre os quais destaca-se o Decreto nº 10.239/2020, que excluiu a participação de governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal. Tal ato mereceu revisão do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Legal nº 651, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade e apoiada pela FPA, invalidando três decretos inclusive este, assim se posicionando:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.224, DE 5.2.2020. EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.239, DE 11.2.2020. EXCLUSÃO DOS GOVERNADORES DO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.223, DE 5.2.2020. EXTINÇÃO DO COMITÊ ORIENTADOR DO FUNDO AMAZÔNIA. ALEGADA AFRONTA À PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E PROIBIÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE

---

<sup>88</sup> Aquilo que historicamente se captura às custas do Estado e por meio de políticas espúrias (Fonseca *et al.* , 2023, p. 127).

PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de julgamento de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito: ausência de complexidade da questão de direito e instrução dos autos. Precedentes. 2. Nas normas impugnadas, a pretexto de reorganizar a Administração Pública federal quanto à composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiental, do Conselho Nacional da Amazônia e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, frustra-se a participação da sociedade civil e dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal na formulação das decisões e no controle da sua execução em matéria ambiental. 3. A exclusão da participação popular na composição dos órgãos ambientais frustra a opção constitucional pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais. Contrariedade ao princípio da participação popular direta em matéria ambiental, à vedação do retrocesso e ao princípio da isonomia. 4. A eliminação da paridade na composição dos órgãos ambientais confere ao Poder Executivo federal o controle das suas decisões, neutralizando-se o caráter crítico e diversificado da fiscalização, que deve permear a condução dos trabalhos e políticas públicas. 5. A organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso ambiental, o que restringe a atuação do administrador público, de forma a autorizar apenas o aperfeiçoamento das instituições e órgãos de proteção ao meio ambiente. 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para a) declarar inconstitucional a norma prevista no art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se quanto ao ponto o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000; b) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que se excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e c) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

(ADPF 651, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022).

Destaca-se, também, o corte nos repasses do Fundo Clima que financiavam o combate ao desmatamento; à gestão ambiental e projetos de transição econômica nos estados da Amazônia Legal com recursos destinados pela Noruega e Reino Unido, o que causou embaraço diplomático ao governo brasileiro e necessitou, mais uma vez, da intervenção da Suprema Corte, em decisão inédita na ação de Descumprimento de Preceito Constitucional – ADPF nº 708/2022 sendo relator o Ministro Barroso, que proferiu decisão inédita na seara climática:

Ementa: Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Pede-se: (i) a retomada do funcionamento do Fundo; (ii) a decretação do dever da União de alocação de tais recursos e a determinação de que se abstenha de novas omissões; (iii) a vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável. 2. Os documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União, durante os anos de 2019 e 2020. Demonstram que a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo, até que fosse possível alterar a constituição do Comitê Gestor do Fundo, de modo a controlar as informações e decisões pertinentes à alocação de seus recursos. A medida se insere em quadro mais

amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou de redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura. Tais providências já foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em reiteradas decisões. Nesse sentido: ADI 6121, Rel. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados); ADPF 622, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (sobre alteração do funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA); ADPF 623-MC, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FMNA). 3. O funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Executivo, após a propositura da presente ação, liberando-se: (i) a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES; e (ii) parte dos recursos não reembolsáveis, para o Projeto Lixão Zero, do governo de Rondônia. Parcela remanescente dos recursos não reembolsáveis foi mantida retida, por contingenciamento alegadamente determinado pelo Ministério da Economia. 4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF). 5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000 (LRF). Precedente: ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio. 6. Pedido julgado procedente para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. 7. Tese: O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF). (ADPF 708, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04-07-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 27-09-2022 PUBLIC 28-09-2022)

Todo retrocesso desse período no Brasil, não passou despercebido no cenário internacional e segundo Isabela Teixeira,

Três processos, ilustrativos desses descaminhos, tiveram grande impacto internacional – a retomada do desmatamento na Amazônia e Cerrado e o descontrole no seu combate, a infundada interrupção do Fundo Amazônia e o trágico processo de revisão da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil, no âmbito do movimento internacional de ampliação de ambição de mitigação de emissões pelos países signatários de Paris (Teixeira; Toni, 2022, p. 84).

Essa realidade imposta de forma inédita até então no federalismo brasileiro na qual o governo central desconstrói os sistemas de comando e controle ambiental e afrouxa a legislação de proteção das florestas, só reforçou aos estados da Amazônia a necessidade de buscar

caminhos alternativos para seguirem cumprindo as obrigações legais quanto a proteção do meio ambiente para enfrentamento da crise climática.

Foi a partir de então que movimentos de tensão na forma cooperativa das relações entre governo federal e governos da Amazônia começaram a se desenhar por meio da atuação do instrumento legal implementado: Consórcio da Amazônia Legal.

### 2.1.2.3 A Formação do Consórcio da Amazônia Legal: antecedentes

A questão da proteção, uso e conservação da floresta amazônica sempre esteve permeada pela noção de soberania, integração regional, desenvolvimento, desflorestamento, internacionalização e lutas sociais.

As propostas de desenvolvimento para Amazônia executadas por políticas regionais desde o início da República até os dias atuais, promoveram, por vezes, movimentos contraditórios ora positivos e ora negativos na criação de infraestrutura, migração incentivada, créditos públicos para ações de pecuária e agricultura, conservação, entre outras, que impactaram fortemente as florestas e sua população, mas efetivamente não trouxeram à Amazônia um desenvolvimento sustentável nem tampouco humano que permitisse a melhora na qualidade de vida na região e sua integração a uma economia de baixo carbono<sup>89</sup>.

Dos muitos programas lançados pelo governo federal para a Amazônia, o Programa Amazônia Sustentável - PAS, lançado em 2008, trouxe um novo estímulo aos Estados amazônicos no aprimoramento do diálogo Inter federativo, bem como a incentivo a participação em discussões ambientais da política externa<sup>90</sup> junto ao governo federal com aprimoramento da estrutura dos órgãos administrativos federais para essa finalidade (Silva; Teixeira. 2021, p. 111).

O PAS estabeleceu diretrizes estratégicas a partir de discussões com os estados amazônicos oriundas de um Termo de Cooperação assinado em 2003 entre o presidente e os governadores dos estados da região, após a realização de um diagnóstico abrangente e com

---

<sup>89</sup> Em recente estudo do Instituto IMAZON apontou de 47 indicadores de qualidade de vida em áreas como saúde, educação, segurança e moradia, o Índice de Progresso Social (IPS) 2023 mostrou que o desmatamento está relacionado com baixo desenvolvimento da Amazônia. O Estudo apontou que os municípios que mais destruíram floresta nos últimos três anos tiveram, os piores desempenhos sociais. Disponível em <https://amazonia2030.org.br/indice-de-progresso-social-na-amazonia-brasileira-ips-amazonia-2023/> Acesso em: 8 jul. 2024.

<sup>90</sup> As ações dos subnacionais nas relações internacionais têm início ainda na década de 1990, mas avança no ano de 2003 institucionalizou-se a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e é criada a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), criada em 2004 (Silva; Teixeira, 2021, p. 111-112).

consulta pública a mais de cinco mil pessoas. Em seu preâmbulo o Programa estabeleceu XVI compromissos que foram pactuados entre governo federal e os estados federados, dentre os quais, o mais relevante ao modelo de cooperação federativa foi traduzido em seu inciso III: a criação do Fórum dos Governadores da Amazônia Legal<sup>91</sup>.

O Fórum dos Governadores da Amazônia Legal foi assim instituído, formalmente, juntamente com o lançamento do PAS em 2008, consignando tanto a coordenação pelo governo federal quanto a cooperação entre as três esferas de poder público conforme propõe nosso modelo federativo.

Desde sua instituição o Fórum dos Governadores da Amazônia Legal é a instância política de diálogo com o governo central na busca de consolidar a cooperação federativa ínsita nos artigos 24 e 23 da Constituição e, ainda, seguindo o mandamento do art. 225, nos quais a proteção ao meio ambiente deverá ser fruto da atuação dos três poderes em conjunto ou separadamente com foco em sua preservação para as presente e futuras gerações.

A periodicidade de encontros, em geral, é de três encontros ao longo do ano ou sempre que convocado pelos líderes face a um assunto urgente. Foram 27 Fóruns<sup>92</sup> realizados entre 2008 até abril de 2024. Em todos os fóruns é apresentada ao final uma carta declaratória dos compromissos firmados pela “atuação do desenvolvimento econômico ambientalmente responsável e socialmente inclusivo”<sup>93</sup>.

O Fórum é o espaço político no qual se realiza o debate visando estabelecer estratégias e ações para o desenvolvimento regional com uma economia de baixo carbono e preservação da floresta em pé com inclusão social. Em geral, participam do Fórum organismos multilaterais; embaixadas; instituições do governo federal; bancos ou quaisquer convidados que os dirigentes políticos repute interessante para pauta de desenvolvimento regional sustentável e enfrentamento às mudanças climáticas.

O contexto em que se deu a criação do Fórum, do ponto de vista internacional, coincide com as discussões do Protocolo de Kyoto e a efervescência sobre a questão climática, o papel das florestas e os promissores mercados de carbono.

Esse cenário de concertação e investimentos do governo federal na Região com a coordenação de programas de redução de desmatamento como PPCDAM e de investimentos

---

<sup>91</sup> Em seu compromisso III – diz o Programa: “ III. Fortalecer os fóruns de diálogo intergovernamentais e esferas de governos estaduais para contribuir para uma maior integração regional, criando o Fórum dos Governadores da Amazônia Legal” (Brasil, 2008, p. 6).

<sup>92</sup> Agência Brasil. Disponível em: <https://shre.ink/gdS3>. Acesso em: 8 jul. 2024.

<sup>93</sup> Parte *in fine* da 27ª Carta dos Governadores da Amazônia Legal. Encontro realizado em Rio Branco-Acre em 12 de abril de 2024. Disponível em <https://agencia.ac.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Carta-de-Rio-Branco-27o-Forum-dos-Governadores-VF.pdf> Acesso em: 8 jul. 2024.

no setor produtivo em busca de alternativas econômicas aos estados amazônicos, levou a inserção dos estados, por meio de seus representantes políticos, ao debate internacional sobre as discussões que ocorriam nas COPs e o potencial de investimentos em mercados de serviços ambientais por investidores ou governos que apoiavam iniciativas nessa área.

Em 2009, o Governador da Califórnia reuniu governadores americanos e de outros países, incluindo os governadores da Amazônia legal, na 2ª Cúpula Global<sup>94</sup> de Governadores para debater sobre efeitos e mecanismos de enfrentamento às mudanças climáticas<sup>95</sup>.

O resultado dessa cúpula foi a assinatura do Memorando de Entendimento (MOU under 2) que habilitou estados como o Acre a receber recursos para financiar sua política de pagamento por serviços ambientais por meio de mecanismo como o de Redução de Emissões para o Desmatamento e Degradação (REDD+).

Esse movimento de lideranças subnacionais internacionais com os subnacionais amazônicos despertou o interesse de organismos multilaterais, bem como de um grupo articulado em torno da proteção de florestas tropicais pelo mundo.

Tal grupo denomina-se como *Task Force* de Governadores pelo Clima com uma proposta de atuação parceira visando proteger as florestas tropicais, reduzir as emissões provenientes da desflorestação e da degradação florestal e promover caminhos para o desenvolvimento com a permanência da floresta em pé com proteção da sua população e captar recursos para iniciativas de investimentos a permitir soluções e caminhos para uma economia de baixo carbono com apoio à governança pública institucional dos subnacionais<sup>96</sup>.

#### 2.1.2.4 GCF *Task Force* e os governos subnacionais da Amazônia Legal

A redução das florestas tropicais é um elemento crítico para enfrentamento das mudanças climáticas e o compromisso firmado pelo memorando de entendimento (MOUunderTwo) assinado com o grupo de governos subnacionais amazônicos, dos Estados Unidos e da Indonésia fez nascer a Força Tarefa de Governadores pelo Clima – GCF, movimento que se propõe a trabalhar com governos subnacionais que possuem florestas tropicais.

---

<sup>94</sup> Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/schwarzenegger-agradece-presena-de-binho-marques-na-cpula-de-governadores-da-califrnia/> Acesso em: 8 jul. 2024.

<sup>95</sup> Efetivamente desse memorando de entendimento, segundo fonte do governo do Acre, não vieram recursos financeiros, mas o documento permitiu, a partir daí, a visibilidade do estado do Acre como um território que tinha programa de governo voltado ao desenvolvimento sustentável e investimentos em alternativas econômicas para enfrentar o desflorestamento.

<sup>96</sup> Disponível em: <https://www.gcftf.org/who-we-are/> Acesso em: 8 jul. 2024.

O GCF trabalha junto ao poder público subnacional com objetivo de defender e promover a abordagem jurisdicional para o desenvolvimento de baixas emissões com inclusão da Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+)<sup>97</sup>.

No Brasil, foi o Governo do Acre o primeiro estado a receber incentivo financeiro por resultados de desmatamento evitado do Ministério Federal de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (BMZ) do governo alemão, no âmbito do Sistema de Incentivo de Serviços Ambientais do estado - SISA<sup>98</sup>, por meio do seu programa de carbono (ISA Carbono), no valor total de R\$ 100 milhões de reais no período de 2012 a 2017, com benefícios nas áreas de populações indígenas; extrativistas que contribuem para conservação da natureza e produtores rurais que reduzem desmatamento. O Programa é conhecido pela sigla REM – REDD Early Movers e consiste em um programa global do governo Alemão (Medeiros *et al.*, 2028, p. 21).

O desenvolvimento deste programa foi amplamente divulgado pelo governo do Acre aos demais governos amazônicos no Fórum dos Governadores da Amazônia Legal e junto ao movimento GCF que passou a apoiar as interlocuções dos estados com organismos internacionais e nacionais por meio de reuniões e cooperação técnica.

O GCF por seu estatuto, reúne-se uma vez ao ano em grande evento e em reuniões setoriais. A força tarefa desenvolveu seu trabalho também junto ao Fórum de Governadores da Amazônia Legal sendo importante interlocutora dos estados junto às secretarias de meio ambiente, uma vez que há representantes do GCF indicados pelos governos estaduais, em geral, integrantes desses órgãos.

O maior compromisso firmado pelo GCF com os governos amazônicos se deu por ocasião da Carta de Rio Branco, na qual os governadores se comprometeram com a redução do desmatamento ilegal em 80% até 2020 caso os financiamentos baseados em desempenho sejam adequados, suficientes e de longo prazo.

Referido compromisso demonstra que já em 2014, os estados da Amazônia e o GCF comprometiam-se em suas estratégias com o combate ao desmatamento ilegal antecipando-se na busca de recursos financeiros que não somente os oriundos da União por meio do fundo

---

<sup>97</sup> O REDD+ ingressou na Convenção Quadro sobre Mudança do Clima em 2013, com o pacto de Varsóvia para REDD+. Esse marco visou estabelecer os requisitos para o reconhecimento de resultados de mitigação da perda florestal nos países em desenvolvimento, bem como as maneiras pelas quais eles poderão obter pagamentos por resultados (Brasil, 2024, n.p). Disponível em <http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/reddnotainformativa-04-reddnaunfccc.pdf> Acesso em 8 jul. 2024.

<sup>98</sup> O SISA – Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais foi criado pela lei estadual nº 2.308/2010, foi a primeira lei de incentivos a pagamento por serviços ambientais do Brasil. A Lei estadual está alinhada com a Convenção Quadro e com a legislação climática do país e com os compromissos nacionais da PNMC e sua regulamentação (Acre, 2018, n.p). Disponível em [https://programarem.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/wwf\\_mecanismos\\_final\\_web.pdf](https://programarem.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/wwf_mecanismos_final_web.pdf) Acesso em: 8 jul. 2024.

Amazônia para cumprir o estabelecido no Acordo de Paris e na Lei da PNMC de redução de 80% do desmatamento em relação à média de 1996-2005 até 2020<sup>99</sup>.

A evolução dos encontros do GCF e mesmo sua atuação junto aos líderes estaduais esbarrava na baixa capacidade em alavancar recursos financeiros para fortalecer os estados em iniciativas junto aos mercados de carbono ou de incentivos a pagamentos por serviços ambientais. A legislação brasileira é incipiente nesta matéria e há discussão sobre a inclusão ou não de florestas nativas no âmbito das estratégias de mercado da Convenção Quadro, sendo a posição brasileira contrária a essa ideia.

Por outro lado, os estados aceleraram a produção de leis nos moldes do SISA Acre, com o Mato Grosso contratando o mesmo programa REM para o estado, abrindo a possibilidade para que os demais ajustassem suas legislações para percorrerem o mesmo caminho<sup>100</sup>.

Por ocasião da reunião do Fórum dos Governadores em 2017 no estado do Amapá em fevereiro de 2017, os governadores tomaram a decisão de implantar o Consórcio da Amazônia Legal com objetivo de impulsionar o desenvolvimento sustentável dos estados membros. Interessante retratar as razões expostas no referido documento as quais refletem a complexidade e as necessidades do momento que embasaram referida decisão:

#### CARTA DE MACAPÁ

Os governadores dos Estados Amazônicos reunidos em Macapá capital do Estado do Amapá em 27 de janeiro de 2017, apresentam nesta Carta a consolidação dos anseios da população **para um planejamento conjunto e desenvolvimento integrado para a região.**

Reconhecendo os esforços do Governo Federal na implementação de todas as Políticas em âmbito Amazônico dos diversos setores, somos sabedores que ainda assim estamos distantes de alcançar os resultados almejados para uma paz duradoura. **Os governadores identificam as problemáticas comuns e políticas públicas** necessárias, que podem ser desenvolvidas em conjunto para fortalecer o desenvolvimento da Amazônia, reconhecendo “fator amazônico”, como custo real que deve ser considerado.

Visto que 72% da população da Amazônia vive em aglomerados urbanos, assim como, desenvolvem em sua maioria atividades econômicas, interações sociais e impactos ambientais nas cidades, temos enormes desafios nos âmbitos de habitações, saneamento, saúde, educação, segurança, além de outros.

**A recém-publicada Nova Agenda Urbana das Nações Unidas/ONU traz para todos os países e governos a responsabilidade e o compromisso de cidades melhores e mais inclusivas – Cidades Amazônicas Sustentáveis.**

**Assim os Governadores da Amazônia Legal decidem por instituir e implantar o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, que consolida e efetiva ações colaborativas para o desenvolvimento da Amazônia Legal.**

No entanto, nós, os governadores da Amazônia:

Ratificamos o compromisso em reduzir a pobreza e a desigualdade, fortalecendo nos

<sup>99</sup> Brasil (2023, n.p). Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-ppcdam> Acesso em: 9 jul. 2024.

<sup>100</sup> Segundo o Fórum de procuradores de estado de meio Ambiente – FOPEMA, dos 9 estados da Amazônia Legal 8 já possuem legislações nos moldes do sistema SISA do Acre.

municípios as redes de proteção integral e promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, bem como outros segmentos vulneráveis, alinhados aos objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Reconhecemos o Fórum Permanente de Comunicação Pública Governamental da Amazônia, cuja missão é fomentar práticas de comunicação voltadas ao cidadão, ampliando a possibilidade de diálogo direto e do fortalecimento de uma comunicação cidadã e que envolva e engaje cada indivíduo e toda a sociedade nas políticas públicas, além de realizar esforço conjunto para enfrentar os estereótipos historicamente criados acerca da Amazônia.

**Reconhecemos as ações do Governo Federal para a implementação da Política Nacional de Mudanças Climáticas e o atingimento das metas nacionais de reduções de emissões de gases do efeito estufa, incluindo desta forma todos os estados amazônicos ao Sistema Nacional de Energia, assim como reforçar as iniciativas para regulamentar o art. 41 da lei 12.651/2012. No entanto, há a necessidade de criar um novo modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia Brasileira, com base nas florestas e riquezas da região, utilizando o sequestro de carbono e REDD+.**

**Reafirmamos as necessidades de descentralização de recursos para financiamento de segurança pública e ações do Governo Federal nas Fronteiras para coibir o tráfico de armas e drogas, além do apoio incondicional para o sistema carcerário brasileiro. Consideramos, ainda a necessidade de firmar acordos bilaterais para ações policiais nas divisas dos estados.**

Implantar no âmbito do Fórum de Governadores da Amazônia Legal a reunião de gestão da Segurança Pública, envolvendo o Executivo, Judiciário e o Ministério Público, na busca de soluções para enfrentamento da grave crise de segurança;

Aumentar a presença e responsabilidade do Governo Federal na região amazônica, especialmente nas áreas de fronteira, além de rever o modelo de composição da Força Nacional que utiliza policiais estaduais, desfalcando a segurança pública local;

A Amazônia Legal representa 62% do território brasileiro. Esta área faz fronteira com grandes produtores de drogas, acarretando para a região as mazelas sociais, traduzidas na violência urbana, nas escolas e no sistema prisional, que atualmente protagoniza um cenário caótico para a população e acarreta um enorme prejuízo aos Estados que a compõe.

Como forma de materializar as necessidades prementes dos Estados, os governadores definem a adoção das seguintes medidas:

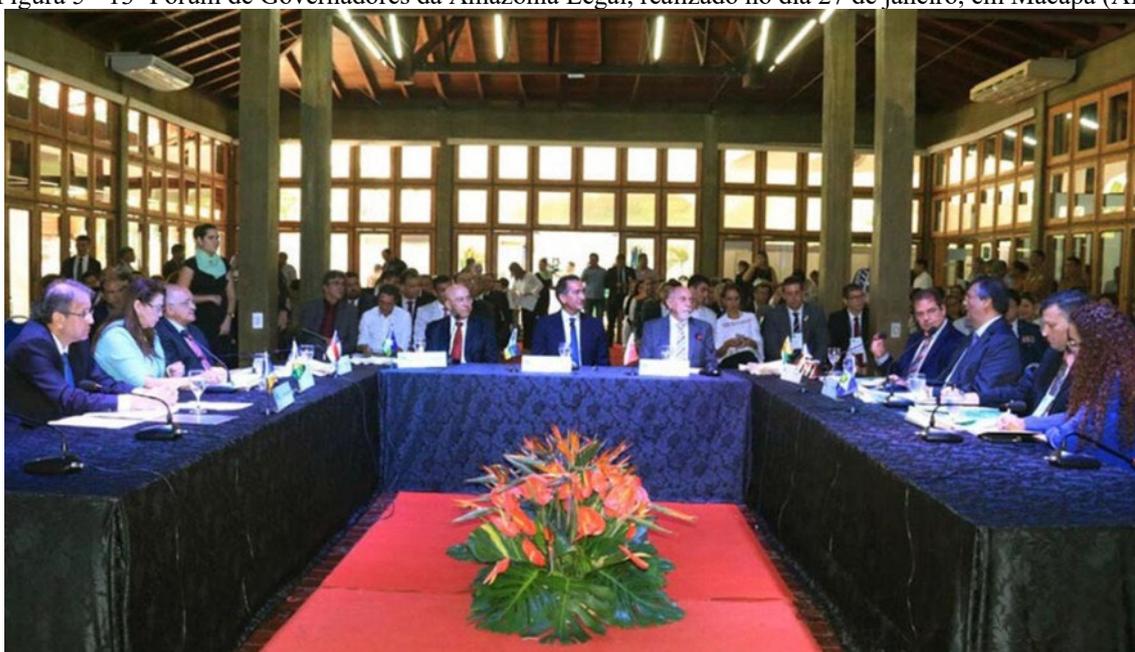
- 1) Identificação de novas fontes de financiamento para fortalecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP.
- 2) Atuação permanente da Forças Armadas nas Fronteiras Federais, com foco no combate ao tráfico de drogas e armas.
- 3) Apoio da União para operações integradas nas divisas dos Estados pelo prazo de 90 dias.
- 4) Construção na Amazônia Legal de presídios de segurança máxima.
- 5) Construção de Presídios Federais para cumprimento integral da pena por criminosos faccionados.
- 6) Inclusão da Segurança Pública na Medida Provisória que autoriza a transferência de recursos da União para os Estados, bem como, da contratação de pessoal.
- 7) Criação do Banco Nacional de Dados dos Integrantes do Crime Organizado.
- 8) Investigação Federal sobre as facções que atuam no Brasil, com o compartilhamento de informações para os Estados.
- 9) Atuação da Força Nacional em apoio a Polícia Rodoviária Federal para impedir o trânsito de criminosos interestaduais.
- 10) Definição de política da União para combater ao crime organizado na Amazônia Legal.
- 11) Fortalecimento das ações da Polícia Rodoviária Federal em policiamento ostensivo nas rodovias federais.
- 12) Medidas efetivas do Poder Judiciário e Ministério Público nas análises e revisão dos processos criminais.
- 13) Fortalecer e ampliar o patrulhamento fluvial (**grifos nossos**)

João Pedro Gonçalves Taques

Governador do Estado do Mato Grosso

Flavio Dino de Castro e Costa  
Governador do Estado do Maranhão  
Simão Robson Oliveira Jatene  
Governador do Estado do Pará  
José Melo de Oliveira  
Governador do Estado do Amazonas  
Confúcio Aires Moura  
Governador do Estado de Rondônia  
Maria Suely Silva Campos  
Governadora do Estado de Roraima  
Marcelo de Carvalho Miranda  
Governador do Estado de Tocantins  
Sebastião Afonso Viana M. Neves  
Governador do Estado do Acre  
Antônio Waldez Góes da Silva  
Governador do Estado do Amapá”

Figura 5 - 13º Fórum de Governadores da Amazônia Legal, realizado no dia 27 de janeiro, em Macapá (AP)



Fonte: Pedro Barbosa (Governo do Tocantins).

Constata-se pelo conteúdo do documento expedido pelo Fórum do Governadores que as preocupações seguem no sentido de aprimorar as relações federativas em relação à melhor execução de políticas públicas, como as de segurança nas fronteiras e a necessidade de criação de um novo modelo de desenvolvimento sustentável para Amazônia Brasileira com base na floresta e em mercados de carbono.

A perspectiva de criação do Consórcio centra-se então na conformação legal que a legislação brasileira possibilita visto que até aqui, tanto o Fórum de Governadores como a iniciativa GCF *Task Force* são movimentos de caráter mais político/articulador do que mesmo com força normativa a impor deveres ou obrigações aos estados membros e destes com a União.

No cenário atual das emergências climáticas, os líderes estaduais sabem que recaem

sobre suas atuações a articulação necessária para fazer valer o pacto federativo e buscar o ator central – governo federal, para diálogo e ações cooperativas, sobretudo, as que dependem de recursos para estruturar iniciativas econômicas que ajudem a modelar uma economia de baixo carbono e de desenvolvimento regional.

Bonavides (2010, p. 321), em sua luta incansável pela defesa de um modelo Regional, sempre levou em consideração a realidade concreta na formulação de sua tese, a partir da sua Região – o Nordeste brasileiro, com uma realidade não muito diferente da Região Norte, de pobreza extrema das suas populações, grau alto de dependência do governo central e com a economia pouco integrada o centro sul do país.

E o fazia, na defesa de alteração do modelo federativo que possibilitasse autonomia superior aos entes federativos estados e municípios com politização da esfera regional, por entender que a ordem federativa em crise não era capaz de resolver a problemática posta e que persiste até os dias atuais em ambas as regiões do país (Bonavides, 2010).

O federalismo das Regiões não logrou êxito na reforma da constituinte de 1988, mas de alguma forma ela pode relacionar-se como paradigma com a estrutura atual dos instrumentos federativos aptos a promover a integração tão necessária, no caso da Amazônia, a enfrentar os desafios climáticos, econômicos e sociais da atualidade, o que será mais bem detalhado no capítulo quarto.

No próximo capítulo abordaremos com maior precisão sobre o instrumento jurídico do Consórcio da Amazônia Legal, sua qualificação técnico-formal e prática e sua relação com a União dentro da ordem federativa brasileira no combate ao desmatamento vinculada aos cumprimentos de metas do Acordo de Paris. Este modelo é capaz de ser efetivo na cooperação federativa? Será este instrumento suficiente para as relações interfederativas que supere a ausência de investimento nacional para a Região Amazônica? Os estados subnacionais terão condições de influenciar o debate do uso e manutenção de alternativas da floresta em pé? São essas as questões norteadoras que serão propostas para compreender melhor as bases do federalismo brasileiro e a atuação do Consórcio da Amazônia Legal na Região Amazônica na qual a preservação e manutenção da floresta em pé é base para o equilíbrio climático consequentemente sendo solução ou problema para existência da humanidade.

### **3 O CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL: FORMAÇÃO, NATUREZA JURÍDICA E COOPERAÇÃO FEDERATIVA**

#### **3.1 A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL: CONSTITUIÇÃO LEGAL, NATUREZA JURÍDICA, GOVERNANÇA E O FEDERALISMO COOPERATIVO**

##### **3.1.1 Os primeiros arranjos cooperativos, o artigo 241 da Constituição e a Lei de Formação dos Consórcios**

A Constituição de 1988 definiu o modelo federal voltado ao federalismo cooperativo. Isto impôs ao Estado organizar sua estrutura administrativa de modo a permitir o atendimento dessa cooperação constitucional com os instrumentos adequados à realização das finalidades públicas a que se destinam, como já referenciado no capítulo primeiro deste trabalho.

É um dever jurídico de cooperar atribuído aos entes federativos por meio do sistema de repartição de competências, refletindo em todo seu ordenamento o propósito para efetivação dessa ambição constitucional. Essa cooperação dentro do estado federado é executada por vários atores de certa atividade, dirigida e com reflexos a produzir efeitos, nas esferas jurídicas de outros atores (Galvão, 2020, p. 78).

É, por assim dizer, que o caminhar para efetivação da cooperação no desenho instituído no federalismo brasileiro passa, necessariamente, pela adoção “ao modelo de interdependência dos centros decisórios autônomos que compõem o Estado Federal, aptos a constituir os contornos do denominado ‘federalismo cooperativo’” (Galvão, 2020, p. 113).

Para tanto, os instrumentos jurídicos criados na consecução desse objetivo deverão ser capazes de estabelecer uma prática cooperativa, consensual e de conciliação.

Este é o processo que se dá em um Estado federado no qual o equilíbrio entre os poderes e as competências federativas permitem se utilizar da relação de comportamento entre os centros decisórios, sem que estes estejam isoladamente posicionados. E é assim dada a característica de processo dinâmico que o federalismo proporciona (Galvão, 2020).

É nesse sentido que, para Horta (1991, p. 249-250), a Constituição de 1988 inovou ao ampliar o sistema de competência concorrente e comum, uma vez que, para ele, a repartição de competência é responsável “por assegurar o convívio dos ordenamentos que compõem o Estado Federal, isto é, instaurando o equilíbrio entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais” no interior do federalismo cooperativo, conforme já visto.

É nessa relação de competência para além da centralização e descentralização, identifica

ada ao longo do federalismo brasileiro, que está inserida a coordenação intergovernamental, no sentido de formas de integração, compartilhamento e de decisão conjunta mediante os instrumentos cooperativos ressaltando-se a peculiaridade da inserção do município como ente federativo na CF/88<sup>101</sup> (Galvão, 2020, p. 119).

A cooperação interfederativa já se operava na realidade brasileira mesmo que experimentalmente sem cunho constitucional, formadas no ambiente de formalização político-administrativas locais com amplo destaque de atuação. Isto porque o compromisso constitucional de cooperação interfederativo atualmente expresso no artigo 241 da CF sempre foi perseguido desde as práticas informais de colaboração à constituição dos atuais consórcios públicos interfederativos (Galvão, 2020).

A cooperação interfederativa, assim, conforme atualmente estabelecida no texto constitucional brasileiro, traduz o federalismo enquanto processo de interação entre os centros autônomos de decisão, facilitando o diálogo para a cooperação entre si com vistas ao cumprimento dos objetivos constitucionais. É esta cooperação interfederativa que materializa a efetiva noção dinâmica do Estado Federal e torna mais claras as características do processo cooperativo (Galvão, 2020).

Na questão ambiental, a cooperação é delineada mesmo antes da Constituição de 1988, com a edição da Lei nº 6.938/81 que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, com princípios, diretrizes, instrumentos de atuação da política ambiental no país. De caráter inovador, o SISNAMA promove a descentralização administrativa da gestão ambiental e estabelece o atuar dos órgãos federativos, ainda que com a presença em maior grau do poder central.

Com a inclusão do artigo 225, na CF/88, o meio ambiente passou a integrar um direito fundamental com corresponsabilidades entre o poder público e a sociedade, cabendo a todos garantir o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>102</sup> e, para tanto, a atuação em relação à função ambiental pública no âmbito das três esferas é estabelecida no texto constitucional pelas competências legislativas, concorrente e comum, respectivamente aos entes federativos.

A partir da Carta de 88, a defesa do meio ambiente é estruturada com base no que determinam os artigos 23 e 225, de modo que a gestão ambiental ocorra de forma

---

<sup>101</sup> Igualmente à realidade alemã descrita por Albert Rovira (em que as relações de cooperação elaboradas pelos centros autônomos de decisão administrativa sempre ganharam concretude), pode-se dizer que, a partir da entrada em vigor do texto constitucional de 1988, a ordem jurídica brasileira passa a possuir um fundo preexistente de previsão e incentivo à cooperação (Galvão, 2020, p. 129).

<sup>102</sup> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

descentralizada, compartilhada e cooperativa entre os órgãos integrantes do SISNAMA, sistema acolhido pelo texto constitucional, com a coordenação do governo federal (Santana; Leuzinger; Da Silva, 2019).

A política climática determinada pela PNMC, bem como o conjunto de políticas estabelecidas em matéria ambiental regem-se pelo princípio da cooperação e do dever de proteção ao meio ambiente de maneira articulada com a previsão constitucional.

E, sob esta perspectiva, ao longo dos anos, foram se efetivando inúmeras cooperações interfederativas na modalidade de convênios e consórcios administrativos, sobretudo intermunicipais, para cumprimento da cooperação constitucional na prestação de serviço público, mesmo que incipientes, até ali, os mecanismos normativos para sua adequação à estrutura administrativa do Estado.

### 3.1.2 A criação dos Consórcios Públicos: requisitos legais, natureza jurídica, protocolo de intenção e contrato de rateio

Os arranjos associativos fazem parte da realidade brasileira desde antes da Constituição de 1988. Muito embora tenha havido na atual Carta Constitucional o reforço de descentralização com transferências de atribuições à Estados e municípios, esse processo não teve a devida correspondência de mecanismos eficazes de coordenação e relação intergovernamental inerentes a esse pressuposto até a alteração realizada pela EC nº19/98 (Cunha, 2004).

A peculiaridade do federalismo brasileiro com três esferas autônomas de governo torna complexa a tarefa dos mecanismos de cooperação derivados do exercício das competências comuns do artigo 23 do texto constitucional, relativo à implementação de políticas públicas ou mesmo da gestão associada de serviços públicos. Nesse sentido, a ampliação da execução de políticas públicas sob a responsabilidade, em especial, dos entes municipais, fez crescer o modelo de associativismo na forma de consórcio administrativo (Cunha, 2004).

É por esta razão que, tradicionalmente, os consórcios foram reconhecidos como instrumentos de utilização do poder público municipal, em princípio, por serem utilizados em maior medida por municípios de pequeno porte com baixa capacidade técnica, e apenas entre estes entes, com a finalidade de organizar e atender as necessidades setoriais específicas em suas territorialidades (Cunha, 2004).

Tais arranjos associativistas foram, na prática, sendo consolidados na forma de modelos jurídicos-institucionais identificados como convênios e consórcios administrativos, sendo estes últimos, segundo Di Pietro (2024, p. 526), no mesmo “modo que o consórcio de empresas

previsto no art. 278, § 1º, da Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15-12-76), não adquire personalidade jurídica. Apenas se discute a melhor forma de administrar o consórcio.”

Em que pese esses ajustes serem antecedentes ao atual consórcio público, são derivações que visam maximizar ou aprimorar a capacidade de realização de determinado interesse público por meio da conjugação de vontades (Galvão, 2020).

Isto porque do ponto de vista da organização administrativa brasileira, o convênio não constitui modalidade de contrato, mesmo podendo o poder público associar-se a entidade privada por meio de sua pactuação. O convênio, na definição de Di Pietro (2024, p. 334) “é a forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.”

Não muito diferente, Moreira Neto (2002, p. 185) define convênio como “ato administrativo complexo que *uma entidade pública* acorda com *outra* ou com *outras* entidades, *públicas ou privadas*, o desempenho conjunto, por cooperação ou por colaboração, de uma atividade de competência da primeira.”

Também Gasparini (2012, p. 876) considera o convênio como “um ajuste de vontades celebrados entre pessoas de direito público interno de qualquer espécie; entre elas e seus respectivos órgãos, ou ainda, entre elas e pessoas privadas, pretendendo o alcance de determinado propósito público.”

Nota-se que há um entendimento bem pacificado na doutrina em relação a natureza jurídica do convênio e a competência e objetivos por ele abrangidos. Não difere muito, nesse sentido, do entendimento sobre consórcio administrativo, com a ressalva de algumas peculiaridades inerentes a este modelo.

No que se refere aos consórcios administrativos, a visão de Pietro (2024, p. 347) é de que são ajustes de vontades com as mesmas características no que diz respeito aos objetivos de interesse comuns das entidades consorciadas, mas diferem quanto as pessoas jurídicas, isto é, estas são todas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou pertencentes a entidades da administração indireta.

O que se destaca é a gestão associada desses atores políticos diretamente relacionada à vinculação entre si na consecução de objetivos de interesse comum (Macedo; Pequeno, 2020).

Os consórcios administrativos não adquirem personalidade jurídica e não formam em razão dessa associação a uma nova pessoa jurídica. Este sempre foi um entrave reclamado pelos consórcios municipais como fator de insegurança jurídica do arranjo, o que foi superado após a edição da Lei 11.107/05, conforme será abordado mais adiante.

Alerta, ainda, Di Pietro (2024, p. 347) que o consórcio, como acordo de vontades,

também existe no direito privado como associação de empresas que se unem para executar algum serviço ou obra que sozinhas não teriam capacidade de fazer, e é regido conforme artigo 278, § 1º da Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15-12-76), e da mesma forma não tem personalidade jurídica e os consorciados respondem de acordo com as obrigações assumidas no contrato, não havendo solidariedade entre elas.

Esses arranjos, em grande medida, passaram a ser largamente utilizados como solução, especialmente pelas municipalidades, em razão da necessidade que tem o aparato da administração pública<sup>103</sup> em consolidar e efetivar as decisões do processo legislativo e de planejamento decorrentes do modelo de federalismo adotado pela CF/88, que ampliou consideravelmente a participação do poder público nas atividades sociais, por exemplo. (Negrini, 2009).

É nesse contexto, e na esteira das mudanças mundiais com os efeitos do processo de globalização no final do século XX, que foi proposta emenda ao texto constitucional de 1988 – reforma administrativa - com objetivo de reestruturar o Estado e redefinir seu papel aprimorando a atuação da gestão pública<sup>104</sup>.

Atingir uma maior eficiência da administração pública e aproximá-la do cidadão estavam entre os argumentos da Exposição de Motivos da proposta de emenda à Constituição. Para tal fim, era proposto, também, a redução do tamanho do Estado na intervenção da economia e a modernização da gestão pública, a fim de revigorar a capacidade de formular e implementar as políticas públicas<sup>105</sup>.

Esse caminhar que se pretendeu com a Reforma Administrativa foi voltado a instituir uma nova fase da administração pública brasileira atribuída por Moreira Neto (2002, p. 117)<sup>106</sup> de fase da democracia, na qual prevalece o interesse da sociedade em uma gestão gerencial voltada ao atendimento desse interesse, isto é, dessa sociedade.

---

<sup>103</sup> Para Di Pietro (2024, p. 67), “Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”.

<sup>104</sup> Essa eficiência, erigida a princípio, veio da doutrina italiana, como princípio moderno da função administrativa com objetivo claro da obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados (Bulos, 1998, p. 77).

<sup>105</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995. Câmara dos Deputados.

<sup>106</sup> Moreira Neto (2022, p. 124-125) chama atenção, ainda, que “o ponto crucial dessa mudança de uma administração imperial para uma administração cidadã, que pretende resgatar, com certo atraso, as duas antigas aspirações liberais, por tanto tempo contidas, a *impessoalidade* e a *eficiência*, repousa na *constitucionalização da Administração Pública*. Essa busca de uma *Constitucionalização administrativa*, que perca seu ranço absolutista e autoritário e seja plenamente liberal e democrática, que assegure o primado do indivíduo e da sociedade, que garanta as suas respectivas opções e que afirma a sua instrumentalidade política, significa, segundo Umberto Aleggretti, um dos mais precisos expositores do fenômeno, “que a administração deve atuar a serviço dos cidadãos, com o fim de promover as condições de exercício de seus direitos”.

Foi então, assim, editada a Emenda Constitucional nº 19/1998, em primeiro lugar introduzindo o processo de desestatização da economia por meio da alienação do controle das empresas estatais e, em segundo, com a reforma administrativa e adoção do modelo gerencial voltado aos resultados (Dallari, 2012, p. 61).

A Reforma Administrativa promoveu profunda alteração no modelo burocrático até ali conhecido da gestão pública para o modelo gerencial, introduziu novos princípios ao artigo 37, como o da eficiência<sup>107</sup>, promoveu um processo de descentralização, especialmente, para maior aproximação entre a Administração e o particular, bem como a realização de serviços em parcerias e colaborações privadas (Dallari, 2012).

A proposta de descentralização das atividades sob responsabilidade do poder público e a necessidade de coordenação das atividades administrativas já era prevista no Decreto-Lei nº 200/67 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, conforme se lê em seu artigo 10:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos: dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; da Administração Federal para as das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.” (Brasil, 2024, n.p).

O que se observa da leitura do artigo 10 do Decreto-Lei nº 200/67 é uma proposta de descentralização que abrange vários conceitos de forma confusa ou mesmo equivocada. A previsão da alínea “a” trata de desconcentração de poder; a alínea “b” de forma de cooperação e por sua vez, a alínea “c” da execução indireta por particular por meio de contratos (Santos, 2024, p. 29).

Para Di Pietro (2024, p. 451), a descentralização comporta descentralizar e desconcentrar, ambas tratam sobre as competências, porém com efeitos e extensões diferentes. Descentralizar, segundo a autora, é distribuir competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. E desconcentrar refere-se a uma distribuição interna de competências no interior da mesma pessoa jurídica, ou seja, desconcentrar é tirar do centro, descongestionar, está ligado à

---

<sup>107</sup> Di Pietro (2024, p. 94) ressalta que o “princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”.

hierarquia administrativa.

Isto porque a autora só considera a existência da descentralização quando o “Poder Público destaca um **serviço público que é próprio** para transferi-lo, por descentralização, a outra entidade, com personalidade jurídica própria; ninguém pode delegar uma atribuição que não lhe pertence” (Pietro, 2024, p. 457).

E, por fim, não distante desse entendimento, Moreira Neto (2002, p. 117)<sup>108</sup> define a descentralização da administração pública como o método de “distribuição do planejamento, da decisão e da execução administrativas entre entes, órgãos, ou agentes, sejam coordenados, sejam subordinados entre si”.

A Emenda nº 19/98, assim, promoveu a descentralização política e administrativa; a primeira voltada a transferir recursos e atribuições para as esferas políticas regionais e locais, e a segunda voltada a descentralizar atribuição decorrente do que lhe empresta o poder central no exercício de suas atividades. As atribuições não decorrem da norma constitucional, mas sim do poder central. Foi sob essa nova estrutura descentralizada que surge o consórcio público (Pietro, 2024, p. 451).

O artigo 241 da CF/88 foi modificado para atender aos fins da reforma nos seguintes termos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

No contexto das novas diretrizes trazidas pela reforma constitucional importa salientar o reforço ao ordenamento jurídico pátrio que tiveram os instrumentos como convênios e os consórcios, mesmo os já existentes, por estabelecer ao lado de outros mecanismos a possibilidade de implementar as reformas editadas voltadas a fortalecer à cooperação (Negrini, 2009, p. 55).

Por outro lado, a diretriz constitucional do artigo 241 não tem condão, por si, de realizar ou efetivar a cooperação como se verifica da leitura da norma. Esse formato de cooperação entre entes políticos-administrativos trazidas na reforma administrativa tão necessária a dar

---

<sup>108</sup> Tratando sobre os princípios gerais do direito público aplicáveis ao Direito Administrativo, por conter proposições básicas à integralidade do sistema jurídico, Moreira Neto traz o da descentralização como sendo “o poder, politicamente concentrado no Estado, apresenta o seu *exercício repartido* entre diversas entidades e órgãos de criação constitucional e legal, atuando, em consequência, sob diferentes pressupostos de *competência*, tantas sejam as quotas e as modalidades de poder que lhes são distribuídas.

soluções aos problemas da contemporaneidade necessitavam de eficácia real e prática (Galvão, 2020).

Até porque é dessa complementariedade da atuação entre os entes federativos na comunhão de esforços de interesse comum com fim precípua de consolidar a gestão pública associada que deriva o objetivo da criação dos instrumentos jurídicos como o consórcio público e o convênio de cooperação trazidos pelo artigo 241 da Emenda nº 19/98. (Pietro, 2024).

Note-se que ao empregar a expressão “gestão associada” o artigo 241, se refere à cooperação entre os entes federados. De maneira que tal expressão não deve ser interpretada de modo limitado ou restrito, uma vez que designa, apenas, uma modalidade específica de prestação de serviços públicos por meio de colaboração.

Vê-se, portanto, que a gestão associada “não se refere às hipóteses de delegação da função pública, mas, sim de modalidade associada de planejamento, articulação e prestação de interesses comuns”, portanto, voltada ao compartilhamento da delegação da atividade administrativa (Pedreira, 2006, p. 104).

Com efeito, os demais conceitos sobre planejamento, regulação e fiscalização, veio pela regulamentação do Decreto 6.017/2007, após um lapso temporal entre o mandamento constitucional do artigo 241 e a Lei nº 11.107/2005, mas, importante para definir o papel do consórcio público enquanto único responsável pelo exercício da prestação material do serviço público, de forma direta ou indireta (Cançado, 2008).

Desta forma, o artigo 241, introduzido pela reforma constitucional, é a medida que faltava ao ordenamento jurídico brasileiro para fortalecer a cooperação interfederativa, ao estabelecer instrumentos que imprima o princípio cooperativo no incentivo da realização de ajuste de vontades com articulação política entre os diversos atores federativos. Para efetivar essa cooperação, há necessidade de ações coordenadas, neste caso da União, devido ao caráter uniformizador de sua competência para legislar sobre as regras gerais (Losada, 2008).

Em face a pressão da sociedade, sobretudo dos representantes dos entes municipais<sup>109</sup>, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou em 2005 a Lei nº 11.107 a fim de tornar efetivo o mandamento constitucional do art. 241 ao dispor sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos (Santos, 2024).

---

<sup>109</sup> Segundo Losada (2008), p. 74), “A disposição política do Governo federal em atender a esse anseio manifestou-se claramente na exposição de motivos do projeto lei, de autoria do Executivo, que pretendeu regulamentar o artigo 241 da Constituição: “Uma [...] preocupação apresentada ao Governo Federal pelas entidades nacionais de representação de prefeitos ao longo do ano de 2003, diz respeito à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os Municípios hoje utilizam. Segundo os prefeitos, é preciso disciplinar a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes permita ter segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo”.

A crítica que se fez ao comando do artigo 241, mesmo antes da edição da Lei nº. 11.107/05, voltou-se primeiro ao caráter geral e irrestrito dado aos entes para legislarem, cada um e ao seu modo, sobre consórcios públicos e convênio de cooperação, uma vez que normas parciais poderiam gerar mais conflitos do que ajudar a resolvê-los, podendo até inviabilizar a cooperação; e, segundo, sobre a técnica da edição da Lei regulamentadora (Lousada, 2008; Pietro, 2024; Gasparini, 2012; Moreira Neto, 2002; Borges, 2005).

O debate voltava-se à instituição ou não de normas gerais pela União e a competência do ente político para promovê-las, uma vez que alguns autores entendiam o comando do artigo 241 estabelecido pela reforma administrativa como forma viável de fortalecer e prestigiar a autonomia constitucional legislativa dos entes subnacionais.

Alice Borges (2005, p. 2) situou a discussão sobre a matéria em dois aspectos relativos à competência: competência relativa as diretrizes gerais sobre celebração de convênios e consórcios entre entes federados; e competência de cada ente federativo na “decisão de participar ou não, de tais ajustes, com a definição de seus objetivos e a estipulação de suas condições”.

A dúvida suscitada entre a doutrina era se o comando do artigo 241 estava na diretriz do artigo 23 da CF/88, portanto, no âmbito das competências comuns ou nas competências privativas da União em seu artigo 22.

Moreira Neto (2007, p. 457) observava que, por ter sido a lei reguladora editada pela União, de fato poderia haver comprometimento da competência dos entes subnacionais ou mesmo ofensa ao artigo 18 do Texto Constitucional diante do mandamento do artigo 241 que estabeleceu a iniciativa de lei a todos os entes, não podendo a União, sozinha, pretender vincular os demais à sua regulamentação – ofensa ao princípio federativo.

Por sua vez, Pietro e Borges olham para o aspecto formal da legislação editada. As autoras situam o procedimento de consorciamento no âmbito das competências comuns descritas no artigo 23 da CF. E, sendo assim, haveria a exigência da legislação a regulamentar o artigo 241 ser de cunho complementar, o que não foi observado com a edição da Lei nº 11.107/05, que é lei ordinária.

Outros autores como Medauar e Oliveira e Gasparini entendem que a competência para edição da Lei nº 11.107/205 relaciona-se não com o artigo 23 da CF, mas com seu artigo 22, XXVII, sobre as regras gerais de contratação pela administração pública de qualquer natureza e modalidade.

Também, Justen Filho (2005, p. 28) acompanha o entendimento no qual o consórcio público configura manifestação contratual e, portanto, as normas gerais estão inseridas na

competência exclusiva da União estabelecidas pela regra do artigo 22, XXVII.

Na visão de Galvão (2020), as dúvidas suscitadas restam superadas. A possível ofensa ao princípio federativo não se sustentaria porque a autonomia legislativa dos entes subnacionais para promover adequações aos seus contextos está assegurada, visto que a lei regulamentadora somente traz disposições gerais. A norma geral é necessária para uniformizar o procedimento no país e trazer segurança jurídica ao instituto consorcial e, por fim, mesmo ferindo a formalidade de edição de lei complementar, a lei editada não retira ou restringe a competência de quaisquer entes políticos na participação de desempenho comum, permanecendo a garantia constitucional aos três entes federativos (Galvão, 2020).

De qualquer modo a discussão é válida sempre para lembrar que os ganhos advindos da uniformização nacional de políticas públicas, com a edição de normas gerais, mesmo contribuindo para que estas alcancem padrões de qualidade na prestação dos serviços públicos, e, conseqüentemente, redução de desigualdades regionais, há de se ter atenção com o papel da União como coordenadora no federalismo cooperativo, a fim de que este ente controlador não atue de forma a restringir a agenda dos entes subnacionais, limitando sua autonomia (Caúla; Manzi; 2018, p. 317).

Além do mais, a edição da Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o artigo 23 e estabeleceu o consórcio público como instrumento de cooperação entre as esferas políticas dos três entes públicos, sanou parte da questão.

Neste aspecto, a lei complementar trouxe um enorme avanço à gestão ambiental porque consolida “a viabilidade de cooperação mais efetiva entre entidades da mesma natureza” (Da Silva, 2019, p. 334).

### 3.1.3 O Consórcio da Amazônia Legal: cooperação voltada ao desenvolvimento sustentável

Assim, as relações intergovernamentais até aqui regidas por meio de convênios bilaterais ou consórcios administrativos foram fortalecidas pela criação de consórcios públicos<sup>110</sup> regulamentados pela Lei nº 11.107/2005 como instrumento inovador para implementar o federalismo cooperativo brasileiro, dotando-o com personalidade jurídica

---

<sup>110</sup> Os Consórcios Públicos foram instituídos no Brasil inspirados no modelo italiano de gestão associada. Segundo, Christina Pedreira, o “consorzi pubblici” é uma forma associativa e de colaboração entre entes locais constituídas para a gestão associativa dos serviços e o exercício associado de funções. São entes dotados de personalidade jurídica com autonomia estatutária e patrimonial. Diz o Conselho de Estado que o consórcio entre entes locais é definido como organização especial de cada um dos entes associados. [...] São de três tipos: a) consórcios para a gestão de serviços; b) consórcios para o exercício de funções; c) consórcios obrigatórios previstos no art. 37, n. 7, Decreto legislativo 267/2000 para o exercício de funções ou serviços” (Pedreira, 2006, p. 131).

própria, na realização da gestão associada de serviços públicos (Garcia, 2016).

De pronto, vê-se a primeira diferença entre os instrumentos jurídicos introduzidos pela Lei nº 11.107/2005 dos ajustes anteriormente praticados, como os consórcios administrativos, constantes da legislação anteriormente, a partir da atribuição de personalidade jurídica.

Doutrinariamente, até a edição da Lei nº 11.107/05, era pacificado o entendimento de que tanto o consórcio como convênio eram acordos de vontades sem personalidade jurídica própria, utilizados por entes do mesmo nível para consecução de interesses em comum (Pietro, 2024; Borges, 2005; Moreira Neto, 2002; Gasparini, 2012)

A instituição do consórcio público dotado de personalidade jurídica própria reacendeu o debate sobre a manutenção ou não dos consórcios administrativos na estrutura da administração pública na medida em que tais ajustes perderam o sentido com as vantagens decorrentes da transformação em pessoa jurídica dos consórcios públicos. Não há dúvida de que tais ajustes são possíveis, mas atualmente, assemelham-se, em muito, aos convênios tradicionais (Galvão, 2020).

Em sua análise, Galvão expõe que a reforma administrativa introduziu os consórcios públicos no contexto da eficiência administrativa da por meio da EC/98 para realizar a gestão pública em um processo evolutivo aos seus antecedentes: consórcios administrativos e convênios originários na legislação brasileira. (Galvão, 2020).

A Edição da Lei nº 11.107/2005 pretendeu solucionar e enfrentar os seguintes problemas em relação à cooperação interfederativa, na visão de Borges, entre outros:

- 1) Disciplinamento uniforme, em nível nacional, das diretrizes gerais necessárias para montar a forma de articulação da gestão associada e da cooperação dos entes da federados para a celebração de consórcios públicos e convênios de cooperação.
- 2) Preservação da competência inarredável, de cada ente federado, no gozo de sua autonomia constitucional, para decidir, participar ou não, ou deixar de continuar a participar em tais ajustes, com a definição de seus objetivos e a estipulação de suas condições.
- 3) Manutenção da igualdade jurídica dos partícipes de consórcios públicos, em consonância com o princípio federativo, com iguais oportunidades para que cada um possa contribuir para a consecução dos objetivos comuns na medida de suas próprias possibilidades operacionais e de sua capacidade financeira. Não fosse o instituto constitucional destinado, como instrumento do federalismo regional, a reduzir desigualdades sociais e regionais.
- 4) Necessidade de autorização específica, do Legislativo de cada ente federado, em homenagem ao cânone constitucional das autonomias federadas (art. 18 da Constituição).
- 5) Dentro do mesmo princípio constitucional, necessidade de aprovação, pelo legislativo do partícipe, das dotações orçamentárias de sua competência para ingressar no consórcio.
- 6) Necessidade da formalização de um entendimento consensual prévio dos entes federados, contendo as principais bases da futura colaboração de um acordo entre os partícipes.
- 7) Transferência total ou parcial de encargos, serviços e bens para o consórcio, tal

como previsto no art. 241 da Constituição.

8) Atribuição de personalidade jurídica ao consórcio público (Borges, 2012, p. 3-4).

Tanto a Lei reguladora quanto o decreto que lhe detalha estabelecem um procedimento complexo na institucionalização dos consórcios públicos, por força de lei sujeitos de direito, cujas singularidades definem as relações jurídicas entre entes públicos dotados de autonomia política, organizacional e administrativa (Borges, 2012).

A intenção da aquisição de personalidade jurídica trazida pela lei aos consórcios públicos foi, principalmente, conferir certa estabilidade e autonomia fática aos procedimentos de união de esforços e compartilhamento de experiências governativas que, até então, encontravam-se em situação de precariedade, decorrendo muitas vezes de meros convênios administrativos e, portanto, apresentando natureza instável (Galvão, 2020).

A atribuição da personalidade jurídica aos consórcios está determinada no artigo 6º da Lei nº 11.107/05, de modo que o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir uma associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções.

De imediato, a Lei estabeleceu a personalidade jurídica aos consórcios públicos, dispondo que essa nova figura jurídica comporia a Administração Pública descentralizada na condição de autarquia, integrando a administração indireta dos entes consorciados, de acordo com parágrafo 1º do art. 6º.

Por curioso, a Lei nº 11.107/05 não trouxe, em seu texto, definições ou conceitos, fato sanado com a instituição do Decreto nº 6.107/2017, que regulamentou a referida Lei e dispôs no art. 2º, I, o consórcio público como sendo pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107/05, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Seguindo a orientação legislativa, Di Pietro (2024, p. 529) conceituou os consórcios públicos como “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, distrito Federal e Municípios), com personalidade de direito público ou direito de privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”.

Nesse contexto, a Lei fez surgir no ordenamento brasileiro uma nova figura jurídica inconfundível com as já existentes, dotada com personalidade jurídica de direito público ou privado, com funções, competências e regime próprios dos entes estatais, caracterizada por Justen Filho (2005) como verdadeira autarquia interfederativa.

Isto porque, Justen Filho (2005) afirma haver uma diferença precípua estabelecida na forma de vinculação instrumental do consórcio aos diversos entes federados a partir do acordo de vontades entre eles, daquela autarquia clássica, voltada a descentralização administrativa de um ente federado na qual a entidade autárquica assume as atribuições devidas ao ente federado que a instituiu.

Por sua vez, Celso Antônio de Mello e Rafael Oliveira (*apud* Galvão, 2020, p. 171), também entendem as figuras consorciais públicas ou associações públicas interadministrativas de regime jurídico público como de natureza autárquica interfederativa ou plurifederativa.

Alice Borges (2005, p. 11) observa que a lei, ao dispor sobre a consórcio público como associação pública, alterou em seu artigo 16 o inciso IV do artigo 46 do Código Civil, ao complementar a previsão da pessoa jurídica autarquia com “inclusive associações públicas”, o que indica, na visão da autora, que o legislador quis tratar essa associação pública como uma subespécie de autarquia.

A alteração promovida no Código Civil com a inclusão das associações públicas teria evitado a edição de emenda ao artigo 37 da Constituição, sendo complementada pela previsão da Lei nº 11.107/05 ao afirmar que os consórcios públicos integram a administração indireta de todos os entes federativos consorciados (Borges, 2005, p. 11).

De outra forma, caso o consórcio venha a ser instituído com a personalidade de direito privado, deverá seguir o atendimento dos requisitos da legislação civil “em tudo que não for expressamente derogado por normas de direito público, tal como ocorre com as fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e com as empresas estatais” (Pietro, 2024, p. 528)<sup>111</sup>.

Interessante destacar que mesmo o consórcio sendo constituído sob a natureza jurídica de direito privado, de acordo com o artigo 6º § 2º da Lei nº 11.107/05, este fica submetido às normas sobre licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (Pietro, 2024, p. 528).

Uma vez que o consórcio da Amazônia Legal, objeto da presente tese, é constituído como pessoa jurídica de direito público, a análise se centrará apenas na figura deste instrumento. A instituição dos consórcios públicos, de acordo com artigo 3º da Lei regulamentadora, se dá mediante a assinatura prévia de protocolo de intenções entre os entes públicos.

---

<sup>111</sup> A crítica de Di Pietro (2024, p. 528) vai além para afirmar que “não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal, Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada”.

A Lei cuidou de estabelecer as cláusulas necessárias ao protocolo de intenções, pormenorizando suas etapas apesar de não possuir natureza jurídica de contrato preliminar, porque não vincula as partes, possuindo autonomia em relação ao contrato principal de constituição do consórcio caso o partícipe não consiga ratificação pelo legislativo, necessária a endossar o valor jurídico de constituição. O Protocolo poderá até ser dispensado, caso o ente federativo opte por disciplinar sua participação diretamente pela lei (Losada, 2008).

A importância de se pactuar previamente a constituição do consórcio pelo Protocolo de intenções consiste na possibilidade de os consortes discutirem entre si os pontos fundamentais e estratégicos a serem firmados no instrumento definitivo. Segundo, Galvão (2020, p. 169), “é lócus, por assim dizer, e de forma figurada, de debate e argumentação, pois será nele que serão postas em pauta especificidades”.

Assim, a Lei nº 11.105/07 estabeleceu três etapas para constituição do consórcio público: a assinatura de protocolo de intenções, a sua ratificação mediante Lei dos entes consorciados, e a elaboração, aprovação e registro, se for o caso, pela assembleia geral, dos estatutos da entidade, respeitadas as disposições constantes no protocolo de intenções e nas leis ratificadoras (Lousada, 2008).

Com relação ao protocolo de intenções, a lei ratificadora além de aprová-lo, institui a associação pública e, pode até estabelecer ressalvas ou reservas a participação do ente federado em relação à suas cláusulas. As reservas deverão ser aprovadas pelos demais entes subscritores do protocolo de intenções (Garcia, 2016).

Para estabelecer alguma reserva ao protocolo de intenções, o Poder Legislativo tem que expor de forma clara e objetiva quais são tais reservas. Carvalho Filho assim se manifesta quanto essa possibilidade:

No caso de ratificação com reserva, exige-se que a lei ratificadora imponha de forma clara e objetiva, devendo vincular-se à vigência de norma predeterminada, seja ela formalizada em cláusula ou em parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções. Por outro lado, cumpre definir-se, com precisão, qualquer condição para a vigência desses dispositivos. Tais exigências não são despiciendas: tratando-se de negócio jurídico plúrimo, qualquer reserva terá eficácia em relação aos demais pactuantes. Por isso, revela-se inaceitável sua imposição em termos ambíguos ou inexatos (Carvalho Filho, 2009, p. 91).

O protocolo de intenção materializa, segundo Medaur e Oliveira (2006, p. 46), “o intuito de cooperação, associação e conjugação de esforços dos entes federativos, em vista a consecução de objetivos de interesse comum, visando futura celebração de um contrato de consórcio público”.

Ultrapassadas as fases de ratificação do protocolo de intenções, por lei, conclui-se a fase de instituição do consórcio público; caso seja de direito privado, esta conclui-se com a inscrição de seus atos constitutivos no registro civil competente.

Não obstante a constituição do consórcio público de natureza autárquica na figura de associação pública, destaca-se um dos aspectos relevantes definidos na lei para o custeio da nova pessoa jurídica com a criação do contrato de rateio (art. 8º). A definição dada ao contrato de rateio veio estabelecida no Decreto nº 6.017/07 regulamentador da Lei nº 11.107/05, como: “contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;” (art. 2º, VII) (Brasil, 2007).

O Contrato de rateio foi instituído para garantir estabilidade e segurança às atividades desenvolvidas pelo consórcio em sua atuação. E não veio desprovido das cautelas necessárias em casos de negligência de pagamento por algum consorciado, na hipótese, por exemplo, da alternância política decorrente de eleições uma vez que se aplicam à execução orçamentária do rateio, as normas de direito financeiro, bem como as da lei de responsabilidade fiscal. Como, afirma Borges (2012, p. 11), “são severas sanções estabelecidas pela lei para o descumprimento das obrigações dos consorciados”, incluindo-se aí, a constituição de ato de improbidade administrativa.

Anteriormente à Lei nº 11.107/05, os consorciados contribuía de forma espontânea com a associação, o que tornava o vínculo extremamente frágil. A Lei propiciou a definição de quotas-partes pelos membros consorciados definidas no plano político, estipuladas nas leis orçamentárias em dotações necessárias a suportar as despesas de gestão e atividades do consórcio (Lousada, 2008, p. 91).

Foi assim que ocorreu com o Consórcio da Amazônia da Legal; no prazo de um ano os referidos Protocolos de Intenções foram ratificados, mediante as leis estaduais de cada ente consorciado, como se observa na figura a seguir:

Figura 6 – Leis estaduais dos entes consorciados.

<b>26/06/17</b>	<b>07/07/17</b>	<b>17/07/17</b>	<b>18/07/17</b>	<b>13/10/17</b>
<b>RO</b>	<b>AP</b>	<b>MT</b>	<b>AC</b>	<b>MA</b>
RO - Lei Nº 4.087 /2017 Sanccionada e Publicada em 20/06/2017	AP - Lei Nº 2.203/2017 Sanccionada e Publicada em 07/07/2017	MT - Lei Nº 10.569/2017 Sanccionada em 17/7/2017 e Publicada em 18/07/2017	AC - Lei Nº 3.264/2017 Sanccionada e Publicada em 18/7/2017	MA - Lei Nº 10.697/2017 Sanccionada e Publicada em 13/10/2017
<b>26/10/17</b>	<b>31/10/17</b>	<b>06/12/17</b>	<b>26/12/17</b>	
<b>TO</b>	<b>RR</b>	<b>PA</b>	<b>AM</b>	
TO - Lei Nº 3.272/2017 Sanccionada e Publicada em 26/10/2017	RR - Lei Nº 1.206/2017 Sanccionada em 31/10/2017 e Publicada em 09/11/2017	PA - Lei Nº 8.573/2017 Sanccionada em 06/12.2017 e Publicada em 07/12/2017	AM - Lei Nº 4.530/2017 Sanccionada e Publicada em 26/12/2107	

Fonte: Consórcio Amazônia Legal

Por outro lado, mesmo as leis estaduais sendo aprovadas no ano de 2017, o Consórcio da Amazônia Legal – CAL somente foi instalado em 29 de março do ano de 2019, por ocasião da realização do 17º Fórum de Governadores da Amazônia legal, em Macapá. É possível que a mudança política em razão da eleição no ano de 2018, com modificação na composição dos chefes políticos dos entes federativos, tenha sido a causa.

A aprovação das leis estaduais com a criação do consórcio público estrutura e norteia os demais atos constitutivos, como seu estatuto, e definem a modelagem da gestão associada, sua gestão e administração nos moldes da Lei de criação dos consórcios públicos (Leite, 2022).

Os consórcios públicos, desta forma, vão se configurando como pessoas jurídicas com a finalidade primeira de efetivar o federalismo cooperativo, a partir de uma maior institucionalização da cooperação intergovernamental que já era há muito tempo praticada no Brasil entre os entes federativos municipais<sup>112</sup>, mas desprovida da chancela de segurança jurídica até a edição da Lei nº 11.107/05 e seu decreto regulamentador (Lousada, 2008).

Não obstante a isto, a gestão associada consorciada, além de permitir o equilíbrio nas colaborações de financiamento entre as esferas de poder, leva em consideração às desigualdades administrativas e financeiras dos entes consorciados e possibilita entre eles a criação de um arranjo inovador de articulação e pactuação voltado a construção de um projeto de

<sup>112</sup> Segundo informação do estudo técnico elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios - CNM, até 2021 foram identificados 601 consórcios públicos intermunicipais no país, com mais de 4.700 Municípios consorciados, distribuídos nas cinco regiões. A área de meio Ambiente foi a terceira principal área de atuação em que os consórcios declararam atuar, sendo 213 consórcios com ações em políticas públicas ambientais, com mais de 2.600 Municípios consorciados distribuídos em 23 Estados e no Distrito Federal (Fortunato, 2023, p. 20).

desenvolvimento regional, especialmente quando se trata dos consórcios públicos estaduais como é o caso do CAL (Lousada, 2008).

É para conjugar esses equilíbrios nos esforços conjuntos financeiros e técnicos entre os entes consorciados que o Decreto nº 6.017/07 tratou de prever a aquisição única mediante processo licitatório para satisfazer o interesse institucional do consórcio, bem como as necessidades comuns dos entes consorciados guardadas a pertinência temática com a área de atuação conforme descrito em seus regulamentos. Os contratos decorrentes do certame licitatório serão celebrados entre o vencedor e os entes consorciados, vinculando-os no cumprimento e responsabilidades contratuais (Galvão, 2020).

A Lei nº 11.107/05 promoveu significativas alterações na legislação de licitações públicas de modo a inserir a possibilidade de contratação pelos consórcios públicos com alteração nos limites das diversas modalidades de licitação, dispensando a licitação para contratação de contratos de programa e estabelecendo as regras para contratação compartilhada (art. 112 da Lei 8.666/93) (Borges, 2012).

A fiscalização da aplicação e cumprimento dos recursos públicos e dos processos de aquisição realizados pelo consórcio são de competência dos Tribunais de Contas estaduais por expressa disposição na lei instituidora (art. 9º), especificamente pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio.

É de se ressaltar que os ganhos econômicos e financeiros por esse modo de aquisição compartilhada têm uma influência positiva nos processos administrativos e governativos com um maior aproveitamento técnico e financeiro para os entes consorciados, fazendo com que o consórcio seja um importante parceiro na elaboração e execução de políticas públicas do Estado com auxílio no processo de governança pública nacional (Galvão, 2020).

Não menos importante está a previsão sobre a área de atuação dos consórcios públicos. A Lei nº 11.107/05 no art. 4º, § 1º define assim a área de atuação, independentemente de a União figurar como consorciada: a) a soma dos territórios “dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos”; b) a soma dos territórios “dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1(um) Estado ou 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal”; ou c) a soma dos territórios “dos Municípios e do distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios” (Negrini, 2009, p. 145).

Em sua constituição, os consórcios têm como objetivo central aquilo que previsto na

norma constitucional, segundo Di Pietro (2024, p. 527), “a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados para consecução de fins de interesse comum”. Nesse sentido, cabe entender o conceito constitucional de “serviço público”.

Di Pietro (2024, p. 111) afirma que a conceituação de Serviço Público não se torna uma tarefa fácil na medida em que as transformações da sociedade no decurso do tempo afetaram os elementos constitutivos de sua abrangência. Com efeito, pode-se, em relação à definição, adotar um conceito amplo ou restrito, a partir da análise conjuntural de cada doutrinador considerando em ambos os casos, ou mesmo em todos eles, com a combinação de três elementos: a) material – atividades de interesse coletivo; b) subjetivo – presença do Estado e, por fim, c) formal, vinculado ao procedimento público.

Quando se localiza o termo “Serviço Público” no interior do texto constitucional, Negrini (2009, p. 146) chama a atenção para as várias e distintas acepções que o termo assume. Sendo assim, pode significar a designação do próprio aparato estatal na forma de prestação da atividade diretamente pelo Estado ou por delegação a particulares ou mesmo de atividades que, embora estejam na responsabilidade do Estado, podem ser exercidas por particulares independentemente de delegação.

Para Negrini (2009), as normas que tratam sobre serviço público na CF/88 induzem, em uma interpretação sistemática, que o termo serviço público não é utilizado de forma indistinta pelo legislador para referir qualquer tipo de atividade exercida pelo Estado.

Por outro lado, continua o autor, no Brasil, muito embora o conceito tenha sofrido suas alterações no tempo, sua caracterização remete à ideia sempre de prestação de titularidade do Poder Público visando a satisfação de necessidades coletivas, e que se dão sob regime total ou parcialmente público (Negrini, 2009).

As primeiras noções de serviço público foram formuladas pela escola francesa a partir de bases amplas nas quais se abrangiam todas as atividades do Estado. Tinham em Leon Deguit, Gaston Jéze, Roger Bonnard, entre outros, seus principais teóricos. As duas grandes ideias que alicerçavam o conceito de serviço público da escola francesa eram a da atividade ou organização assumida por uma coletividade pública (*publicatio*) e aquela na qual o objetivo era satisfazer a uma necessidade de interesse geral. Somadas às duas, acrescentou-se a submissão dos serviços públicos a regime jurídico derogatório do direito comum (Pietro, 2024, p. 112).

Sob a influência da escola francesa, Cretella Junior (*apud* Di Pietro, 2024, p. 113) define serviço público como “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público”, e Hely Lopes Meirelles (2003, p. 319) como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus

delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”.

Por outro lado, Moreira Neto (2002, p. 415) argumenta que não há como buscar o sentido amplo na conceituação de serviços públicos porque primeiro há que se distinguir quando se trata de serviços públicos os prestados pelos Poderes legislativo e judiciário. E, segundo distinguir das demais atividades administrativas como poder de polícia, as relativas à ordem econômica, social e de fomento público.

Sendo assim, o autor prefere adotar um conceito mais restrito baseado mais na atual noção de serviço público em uma linha inaugurada por René Chapus, de modo simples como “a atividade administrativa, assegurada ou assumida pelo Estado, que se dirige à satisfação de interesse coletivos secundários, de fruição individual, e considerados, por lei, como de interesse público” (Moreira Neto, 2002, p. 415).

Marcelo Hager adota o conceito conjugando aos critérios da escola francesa, porém, considera que é o texto constitucional que dá os contornos do conceito de serviço público e, portanto, conclui pela reunião dos diferentes critérios, na seguinte definição:

[...] a atividade de oferecimento de uma utilidade ou comodidade material aos cidadãos em geral, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, por intermédio de delegação, com o objetivo de atender a interesses individuais ou coletivos referentes à dignidade dos cidadãos ou evitar que os particulares que as desempenham exerçam um poder excessivo sobre o restante da coletividade, e que, por essa razão, sujeitam-se a um regime jurídico especial, de Direito Público, mais rígido, que derroga as normas de Direito Privado (Hager, 2007, p. 35-36).

Di Pietro (2024, p. 116), na análise da evolução do conceito de serviço público ao longo das mudanças no tempo, refere-se à ampliação de sua abrangência pela inclusão das atividades de natureza comercial, industrial e social; é o Estado que por lei define e escolhe as atividades que são consideradas serviços públicos, em um determinado momento, a exemplo do texto Constitucional de 1988 e, com isto, não se pode dizer que exista um conceito mais certo do que outro por ser mais amplo ou mais restrito, podendo-se graduar de forma decrescente dentre todas as atividades do Estado.

Sendo assim, a autora adota a definição: “toda atividade material que a Lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (Pietro, 2024, p. 117).

A menção de serviço público que a Lei descreve, na visão de Medauar (2001, p. 368/369), decorre de uma escolha política do Estado e seu papel e, portanto, como atividade

realizada no âmbito da Administração Pública e dentro da esfera do Poder Executivo. Assim, para ela, serviço público é “atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como por exemplo: água, energia elétrica, transporte urbano”.

Assim, para fins deste trabalho, adota-se a conceituação de Pietro na qual a Lei define não dissonante do texto constitucional quais as atividades que assim o legislador considerou como serviços públicos<sup>113</sup>.

Foi assim que fez a Lei ° 11.107/05, bem como seu regulamento - Decreto nº 6.017/07, art. 2º, inciso IX, ao conceituar a gestão associada de serviços públicos como

exercício das atividades de planejamento, regulação, ou fiscalização de serviços públicos por meio do consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhados ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 2007, n.p).

Note-se que aos consórcios públicos poderão ser delegados quaisquer competências típicas de Estado, sendo um importante instrumento para gestão de serviços públicos de forma cooperativa entre os entes federativos (Garcia, 2016, p. 96).

Ressalta-se, por oportuno, que os consórcios públicos na prestação de serviços descritos em seu objeto recebem dos entes federativos parcela da sua competência privativa, e não as exclusivas, por ser aquelas as únicas passíveis de delegação (Negrini, 2009).

É de acentuar que os objetivos de constituição dos consórcios públicos são especificados pelos próprios entes que o constituem quando formam a associação de modo a garantir o devido cumprimento da gestão associada de serviços públicos, interpretando o que a Constituição determina como serviço público (Negrini, 2009).

Os consórcios públicos, em sua grande maioria, se constituem de entes municipais que surgiram para viabilizar a gestão pública em temáticas específicas, a exemplo da área de saúde, resíduos sólidos, desenvolvimento urbano, garantindo assim, a implementação de políticas públicas de forma compartilhada e fortalecida na comunhão de recursos financeiros e técnicos (Medeiros, 2022).

Desta forma, ao tratar de gestão associada de serviços públicos o artigo 241 da CF/88 e pelas regulamentações infraconstitucionais, o legislador, tanto constituinte quanto ordinário, deixou a conceituação ampla para criação dos objetivos dos consórcios públicos. Na observação

---

<sup>113</sup> Foi assim que segundo Di Pietro (2024, p. 127), a Constituição e a Lei o fizeram em relação a gestão associada de serviços públicos prestada por entidade da administração indireta: “[...] d) para qualquer tipo de serviço público é possível a gestão associada entre entes federativos, por meio de convênios de cooperação ou consórcios públicos, previstos no art. 241 da Constituição e disciplinados pela Lei nº 11.107, de 6-4-05, com alterações posteriores”.

de Negrini (2009, p. 159), não poderia ser outro o entendimento porque a intenção do legislador constituinte foi viabilizar a cooperação interfederativa por meio da gestão associada entre os entes federativos, o que não faria muito sentido restringir ou limitar as atividades a serem desempenhadas pelos consórcios quanto a aceção dos termos serviços públicos.

E, por tal raciocínio, qualifica-se perfeitamente a atuação do Consórcio Estadual da Amazônia – CAL ao assumir um espectro maior de atividades em uma atuação voltada não somente ao serviço de proteção das florestas tropicais e ao desmatamento, mas para as várias ações necessárias ao desenvolvimento regional sustentável para manutenção da floresta em pé e instaurar um novo modelo de economia, como se verá em item específico.

A forma associativa territorial proposta na atuação dos consórcios públicos fica fortalecida para implementar políticas públicas instrumentalizadas por mecanismos de planejamento e gestão em acordo com as autonomias previstas constitucionalmente aos entes federados, em um processo evolutivo de cooperação decorrente da estrutura dinâmica do federalismo brasileiro (Medeiros, 2022).

Essa também é a concepção de Carvalho Filho ao destacar a importância da gestão associada de serviços públicos:

Como o regime adotado na nossa Constituição é o federativo, que se caracteriza pelos círculos especiais de competências outorgados às entidades federativas, faz-se necessário estabelecer mecanismos de vinculação entre elas, de modo que os serviços públicos, sejam eles privativos, sejam concorrentes, possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação (Carvalho Filho, 2012, p. 351).

Logo, tem-se a essência do princípio federativo da cooperação que norteia toda a atividade do Estado brasileiro. Assim, na área ambiental, a regulamentação que faltava à partilha de competência entre os entes federativos para dar concretude à forma de cooperação na proteção aos direitos atuais e das futuras gerações foi disciplinada com a Lei Complementar nº 140/2001, que, aliada ao artigo 241 e seus regulamentos, instituíram o consórcio público como instrumento jurídico apto a efetivar o federalismo cooperativo.

O princípio da cooperação em sua eficácia jurídica, segundo Galvão, deriva de duas perspectivas a serem consideradas:

- I. A primeira faz referência à atribuição de normatividade aos processos de cooperação, mediante previsão normativa, seja a partir de textos constitucionais ou de lei em sentido estrito, tanto em contextos federativos, quanto realidades unitárias.
- II. A segunda, tão significativa quanto à primeira, se refere à implementação do processo de cooperação por intermédio da função público-administrativa de assuntos que busquem, na

cooperação, o fundamento para a superação de problemáticas que demandam ou carecem de resolução adequada (Galvão, 2020, p. 79).

Essa atribuição de juridicidade à cooperação está intimamente vinculada ao compromisso de efetivação das pretensões constitucionais como um dever jurídico inerente à condição da realidade estatal (Galvão, 2020).

É por assim dizer que, para além da voluntariedade dos entes federados, a cooperação deve, também, estar ancorada em um conjunto de normas preexistentes, derivadas do texto constitucional que estabelecem um compromisso cooperativo obrigatório. Diante disso, os desafios sociais e suas particularidades influenciam a aplicação dessas normas. A combinação entre os aspectos sociológicos e jurídicos faz com que o Estado planeje a cooperação de forma normativa e administrativa, garantindo que soluções adequadas sejam desenvolvidas e implementadas para atender ao interesse público (Galvão, 2020).

Esse elemento do federalismo cooperativo realiza-se na medida em que a edição de leis complementares previstas no parágrafo único do artigo 23, regulem o diálogo e a deliberação entre os entes federativos pela adoção de mecanismos de ação conjunta horizontal e vertical (Caúla; Manzi, 2018).

É nesse sentido que a Constituição atribui ao artigo 225 a competência de atuar a todos os entes da federação como um dever jurídico uns com os outros, com objetivo de promoção e defesa do meio ambiente como meio fundamental à realização do direito a uma vida digna (Silva, 2019).

O princípio da cooperação é um dos princípios basilares do Direito Ambiental por ser fundamental nas ações de proteção do ambiente e seus ecossistemas; além da manutenção da qualidade de vida. A atuação articulada, em cooperação dos órgãos administrativos das três esferas e, entre estas e os atores privados, nos variados planos e instâncias políticas pressupõe não só troca de informações e acordo, mais o exercício, mínimo, da solidariedade entre os entes federativos no combate aos efeitos da crise ambiental global (Sarlet, 2021).

Sob esse aspecto, verifica-se no federalismo cooperativo brasileiro a busca pela harmonia na atuação do Poder público nas três esferas. Tem-se, assim, no federalismo, o sistema que promove a interlocução entre o princípio da cooperação e o princípio da solidariedade, no qual há o nivelamento de todos os integrantes da Federação na realização de políticas públicas e de serviços públicos (Farias, 2017).

E tal desiderato, tem no princípio da subsidiariedade a articulação relativa “a necessária distribuição do exercício da função administrativa por diversas instâncias infra-estaduais no dever de assegurar que as atribuições e competências sejam exercidas pelo nível de

administração mais bem colocado para realizá-lo” de modo a garantir sua efetividade com proximidade aos administrados (Galvão, 2020),

A subsidiariedade foi escolhida como princípio modulador das relações entre os Estados soberanos e a Comunidade, no Tratado de Maastricht<sup>114</sup>, sobre a União Europeia em 1982, com a ideia de que apenas e quando os países constituintes não forem capazes de, com suas próprias forças, realizar o que deles esperam suas populações, é que a comunidade atuará (Soares, 2010).

E nesse sentido, para Zimmermann (1999, p. 201) o núcleo do princípio da subsidiariedade está “quando nível inferior não seja possível à realização de determinada ação, de igual ou melhor forma, é que o nível superior deve receber a competência de agir”.

O princípio da subsidiariedade volta-se a atender a descentralização ou melhor a estabelecer um critério ao comando constitucional da organização da estrutura do estado na descentralização estabelecida na definição de competências (Galvão, 2020).

Mas não somente com o princípio da cooperação, solidariedade e subsidiariedade tem a interconexão no âmbito do federalismo de cooperação, especialmente, quando se trata de meio ambiente. Na conjugação dos esforços mútuos entre os entes federativos na eficiência da coordenação das políticas públicas é preciso considerar a relevância do princípio da integração, dado que em matéria ambiental se considera os elementos de sustentabilidade (ambiental, social e econômica) necessários aos componentes ambiental e de desenvolvimento (Paula, 2020).

Segundo Rafael Daudt (*apud* Paula, 2020, p. 228), “o princípio da integração ambiental reconhece o caráter transversal do ambiente e a necessidade de todas as políticas públicas, planos, programas ou atividades que possam causar impacto adverso no meio natural”.

E, nesse sentido, a Lei Complementar 140/2011, que regulamentou o artigo 23 da Constituição, incorporou expressamente o princípio da cooperação e da subsidiariedade no ordenamento jurídico brasileiro, ao dispor sobre a “cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora” - art. 1º e da atuação subsidiária no artigo 2º, III, LC 140/2011 (Sarlet, 2021, p. 445).

O princípio da cooperação, aliado à autonomia dos entes federados no exercício das

---

<sup>114</sup> O Tratado de Lisboa reviu o princípio da subsidiariedade, introduzido pelo Tratado de Maastricht através da introdução de mecanismo de controle destinados a controlar sua aplicação. A definição do princípio da subsidiariedade consta do artigo 5º, 3, do Tratado da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12016M005> Acesso em: 20 nov. 2024.

competências constitucionais, estrutura ação coordenada, conjunta e convergente concretizada por instrumentos de consenso e parceria como os consórcios públicos (Amaral Filho, 2014).

Os consórcios públicos são instrumentos de descentralização e realização de prestação integrada dos serviços públicos, dentro de uma maior celeridade, economicidade e eficiência administrativa. É o mecanismo legal que permite os entes federativos, em cooperação, conceber e executar políticas públicas de forma mais ampla e eficaz (Farias, 2017).

Por essa razão, a Lei Complementar 140/2011 normatizou as questões relacionadas à competência compartilhada em matéria ambiental, especialmente, e, em um primeiro momento, para trazer solução ao grande conflito e discussão jurídica travada em relação à competência dos entes federativos nos processos de licenciamento ambiental, mas, atualmente, possibilita, por meio da criação dos instrumentos jurídicos à disposição da proteção ambiental, o regramento normativo para utilização dos consórcios públicos em consonância com a Lei nº 11.105/07 (Paula, 2020; Farias, 2017; Sarlet, 2021).

Apesar de fixar as bases para atuação em cooperação e instituir os instrumentos jurídicos por meio dos quais busca efetivar essa cooperação entre os entes federativos, a LC nº 140/2011 não trouxe nenhum comando específico voltado ao combate da poluição ou mesmo de mitigação das mudanças climáticas.

Desafio da humanidade no século XXI, as mudanças climáticas estão antecipando a todo momento as previsões dos cientistas quanto ao aquecimento do planeta e eventos extremos que ocorrem em todo mundo, inclusive no Brasil, exigindo um olhar diferenciado na regulação normativa pela federação, a exemplo de medidas adotadas no combate às enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul e, mais recentemente, na crise hídrica instalada com a seca nos rios da Amazônia.

Como enfatizam Wedy e Moreira,

Contudo, no que concerne à contenção do aquecimento global, a divisão competencial reclama um olhar diferenciado, adequado às características próprias a esse considerável desafio da humanidade, que domina o século XXI. Isso porque os danos climáticos são caracterizados como duradouros, cumulativos e à distância (*Langzeit-Distanz-und Summationsschäden*), de modo que tais externalidades não são sentidas apenas localmente, mas em todo o globo, o que pode gerar pouco incentivo à adoção de medidas por entes locais, regionais e, até mesmo, nacionais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, normalmente acompanhadas de impactos econômicos negativos de curto prazo (Wedy; Moreira, 2022, p. 406).

Seguem os autores afirmando que no sistema brasileiro há ausência de regras claras na distribuição de competências legislativas para regular o enfrentamento às mudanças climáticas, sendo incipientes os comandos da LC 140/2011 e da PNMC e seu decreto regulamentador por

não definirem “à alocação de responsabilidades entre os entes estatais” defendendo, portanto, a edição de regras gerais pela União, no âmbito da competência concorrente que precise ações próprias a cada um dos entes federados, sobretudo, para cumprimento dos compromissos firmados em atos internacionais como a Conferência das Partes do Acordo do Clima (Wedy; Moreira, 2022, p. 409).

Citam, ainda, para fortalecer os argumentos quanto à necessidade de regramento geral mais norteador ao combate das formas de poluição e mudanças climáticas ou mesmo complemento às legislações existentes, o exemplo de redução genérica no total de emissões e do desmatamento. “A definição de metas mensuráveis para gradual transição energética e implementação de medidas para preservação e recuperação da vegetação nativa” são matérias para as quais caberia um regramento nacional com estabelecimento de limites a serem postos considerando os diferentes contextos regionais e socioeconômicos (Wedy; Moreira, 2022, p. 410).

De forma contrária, Sarlet (2022, p. 442) entende, por sua vez, que o rol de competências executivas em matéria ambiental inseridas nos incisos III, VI e VII do artigo 23 do texto constitucional é meramente exemplificativo e possui o caráter abrangente para proteção do meio ambiente em total consonância com o que dispõe o artigo 225, e §1º, possibilitando outras medidas administrativas necessárias “a uma tutela abrangente e integral do meio ambiente”<sup>115</sup>.

E segue o autor no sentido de esclarecer que as normas posteriores a CF/88 e de regramento geral contidas na PNMC e, mais recentemente, na LC nº 140/2011, passaram a legitimar as medidas administrativas adotadas pelas três esferas de poder na execução de políticas públicas voltadas à proteção climáticas, bem como o dever de agir em cooperação para tal fim (Sarlet, 2022).

Nesse sentido, a LC nº140/2011, além de estabelecer os instrumentos jurídicos, dentre os quais destaca-se o consórcio público, elenca ações de cooperação administrativas que cabem aos entes federados para atender ao desenvolvimento sustentável e integrar as políticas governamentais as quais devem ser integradas ao sistema normativo de proteção ambiental.

Sarlet (2022) ressalta ainda a evolução do texto da LC nº 140/2011 no sentido de racionalizar o sistema de competências administrativas em matéria ambiental, anteriormente dispostas de forma dispersa entre as várias normativas de proteção ao ambiente.

Cotejando-se as disposições constitucionais do artigo 241 e 225, bem como a legislação infraconstitucional que os regulamenta e, ainda, as diretrizes de combate às mudanças

---

<sup>115</sup> Tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 1.653/2020 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos para a proteção do meio ambiente de autoria do Deputado Miguel Haddad – PSDB/SP.

climáticas estabelecidas pela PNMC em cumprimento ao acordo internacional da Convenção Quadro sobre o Clima, tem-se no instrumento jurídico – consórcio público - a efetivação e a aplicação do marco legislativo a “mediar” as práticas administrativas pelos entes federados inserindo-as “ao mundo da vida”, como o instrumento hábil a garantir a cooperação federativa “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único)” (Sarlet, 2022, p. 453).

Também em relação às finalidades descritas no Protocolo de Intenções do CAL, não há menção expressa ao combate às mudanças climáticas, mas a descrição das ações e objetivos que norteiam o consorciamento, se realizados, contribuem diretamente para o enfretamento da redução de emissão de GEEs com consequente redução do desmatamento da floresta.

Resta-nos indagar se apenas as normativas são suficientes à atuação do CAL na efetivação da cooperação desejada pelo legislador para execução das políticas públicas de proteção às florestas?

### 3.1.3.1 O Consórcio da Amazônia legal: cooperação e desenvolvimento sustentável regional

Os consórcios públicos têm sido um instrumento amplamente utilizado no Brasil, em sua maioria formado, exclusivamente, por entes municipais ou entre estes e entes estatais em razão de interesses e afinidades socioeconômicas, bem como diante de finalidades específicas como ambientais, saneamento, saúde ou prestação de serviços públicos, conforme já ressaltado. (Santana, 2021; Medeiros, 2022).

Para Abrucio e Sano (2012), os governos estaduais não fazem muito a articulação sob a base territorial, fato constatado até 2012 com a pouca formação pura de consórcios interestaduais. Os identificados eram voltados a um objetivo específico a cumprir como turismo ou saúde<sup>116</sup>.

Mais recentemente, a partir de 2015, registra-se o movimento dos entes subnacionais voltados ao consorciamento regional com objetivo de atuar de forma mais abrangente no território dos estados associados, sem área setorial específica e sem participação de Municípios, com objetivo de articular e implementar políticas públicas regionais com impactos positivos na inclusão do desenvolvimento socioeconômico sustentável com o restante do país e do mundo,

---

<sup>116</sup> Exemplo desses consorciamentos interestaduais encontrados são: 1) Consórcio formado pelos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, voltado a promoção do turismo na região; 2) Consórcio Interestadual de Saúde de Pernambuco-Bahia, de 2009, para gestão do Hospital de Urgências e Traumas de Petrolina. Este, com apoio da União e participação das prefeituras de Juazeiro e Petrolina.

segundo Medeiros (2021).

Foi nesse contexto que, em 2017, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, CAL, foi formado pelos 9 (nove) Estados da Amazônia Legal: Acre, Amazônia, Pará, Rondônia, Maranhão, Mato Grosso Roraima, Amapá e Tocantins (Brasil, 2017).

Fruto do amadurecimento do debate político decorrente do Fórum dos Governadores da Amazônia, criado em 2008, e da articulação e participação dos Estados amazônicos na Força Tarefa de Governadores para o Clima – GCF, já referenciado no capítulo segundo deste trabalho, os governadores – atores políticos – desse processo perceberam a necessidade de instrumentalizar a ação articulada promovida na defesa da Amazônia tanto com o governo central quanto com atores internacionais para buscar alternativas econômicas sustentáveis para Região.

O CAL foi o segundo consórcio interestadual formado no país. O primeiro foi denominado Consórcio Brasil Central e, atualmente, são 4 (quatro) consórcios interestaduais em vigor: (i) Consórcio Interestadual Brasil Central – BrC, criado em 2015 é integrado pelo Distrito Federal e os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do sul, Maranhão, Rondônia e Tocantins; (ii) Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal – CAL, criado em 2017 e integrado pelos estados do Acre, Amazônia, Pará, Rondônia, Maranhão, Mato Grosso Roraima, Amapá e Tocantins; (iii) Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste criado em 2019 é integrado pelos estados do Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe; (iv) Consórcio de Integração Sul e Sudeste – COSUD criado em 2019 é formado pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná<sup>117</sup> (Brasil, 2017).

O Consórcio da Amazônia Legal – CAL, assim, surge como desdobramento do Fórum político de governadores da Região Norte para instrumentalizar a atuação jurídico-político-institucional em busca da integração regional, do desenvolvimento sustentável, econômico e social da Região Norte. É um atuar para “reforçar o mecanismo de *advocacy*<sup>118</sup> federativo (já

---

<sup>117</sup> Além da formação dos consórcios interestaduais das 5 Regiões do Brasil, conforme divisão estabelecida pelo IBGE, foi criado o Consórcio Nacional Brasil Verde integrado por 26 estados da Federação e o Distrito Federal com objetivo de preservação do meio ambiente e enfrentamento às mudanças climáticas, entre outros. Referido consórcio surgiu diante da inação do governo federal quanto a questão da proteção ambiental e da promoção do desenvolvimento sustentável no período de 2018 a 2022. O Consórcio foi lançado por ocasião da 26<sup>o</sup> Conferência das Partes, em Glasgow – Noruega.

<sup>118</sup> *Advocacy* é um termo originado nos Estados Unidos da América do Norte, sem uma tradução exata na língua portuguesa. Para alguns há semelhança com a função de *lobbying* mas com ela não se confunde. Para melhor

realizado pelo Fórum)” com a institucionalização de uma estrutura que permita “compartilhamento de agendas e de experiências exitosas na implantação de políticas para Região” (Medeiros, 2022, p. 62).

O CAL atua tanto em uma articulação mais geral como *advocacy* com a União, bem como na base territorial pela instrumentalização que o modelo autárquico lhe concede com exercício cooperativo entre os estados em busca de não dependerem, apenas, das ações do governo federal (Abrucio; Sano; 2012, p. 99).

Constituído sob a natureza jurídica de direito público, na forma de autarquia, da espécie associação pública, o CAL teve o Protocolo de Intenções ratificados pelas Assembleias dos nove estados que o integram no ano de 2017; O Contrato decorrente da ratificação das leis estaduais foi assinado em 29 de março de 2019 e o Estatuto de Constituição da autarquia aprovado em Assembleia Geral em novembro de 2019, passando a atuar legalmente a partir desta data.

O Protocolo de Intenções, ratificado pelas leis estaduais, estabelece como finalidades do CAL:

- I – o desenvolvimento econômico e social da Amazônia Legal, de maneira harmônica e sustentável;
- II – a integração e o fortalecimento regional da Amazônia Legal e do seu papel político e econômico, no contexto nacional e internacional;
- III – o compartilhamento de instrumentos, ferramentas, estudos, projetos e processos inovadores de gestão pública e de ciência e tecnologia, entre os estados-membros;
- IV – a criação e o fortalecimento de políticas de estímulo à produção e produtividade rural;
- V – o desenvolvimento de projetos de infraestrutura e logística com vistas à integração da região e inserção nacional e internacional;
- VI – a integração de políticas e iniciativas na área de segurança pública, com ênfase nas regiões de fronteira e em áreas de conflitos agrários;
- VII – a definição de iniciativas comuns para a melhoria do sistema prisional da região;
- VIII – a atuação na captação de investimentos e ampliação das fontes de recursos voltadas ao fomento e desenvolvimento da Amazônia, e conservação de sua biodiversidade, florestas e clima;
- IX – o desenvolvimento de projetos voltados a uma economia de baixo carbono;
- X – o estabelecimento de uma relação cooperativa nas diversas áreas da Gestão Pública bem como o incentivo a parcerias Público-Privadas;
- XI – a execução direta ou indireta de serviços públicos de interesse dos entes

---

clareza do conceito traz-se o utilizado por Carvalho (2015), em sua tese de doutorado, nos seguintes termos: “criação de mecanismos institucionais que possibilitem gerar uma ação coletiva ou cooperativa sustentável, no tempo em que os entes federativos subnacionais buscam defender seus interesses junto ao Governo Central”. Essa função de *advocacy* vem reconhecida na resposta do consórcio ao pesquisador Herbeth de Oliveira em maio de 2024, ao ressaltar: “[...] dada a capacidade operacional da Secretaria Executiva do Consórcio e a dinâmica construída entre os estados consorciados no decorrer dos anos, há a compreensão de que para além da carteira de programas e projetos, o Consórcio também desempenha atividades de *advocacy* e realização de eventos para promoção das atividades dos estados que estejam em consonância ao desenvolvimento regional sustentável, estando todas plenamente alinhadas ao seu Estatuto Social.” (Resposta/acesso à informação, Coordenação de parcerias e Câmaras Setoriais, v.12, jun-2024.

associados;

XII – execução de obras e assessoria técnica aos entes membros do consórcio;

XIII – a promoção da comunicação pública como estratégia transversal no processo de planejamento, elaboração de planos, programas e projetos comuns aos Estados membros; e,

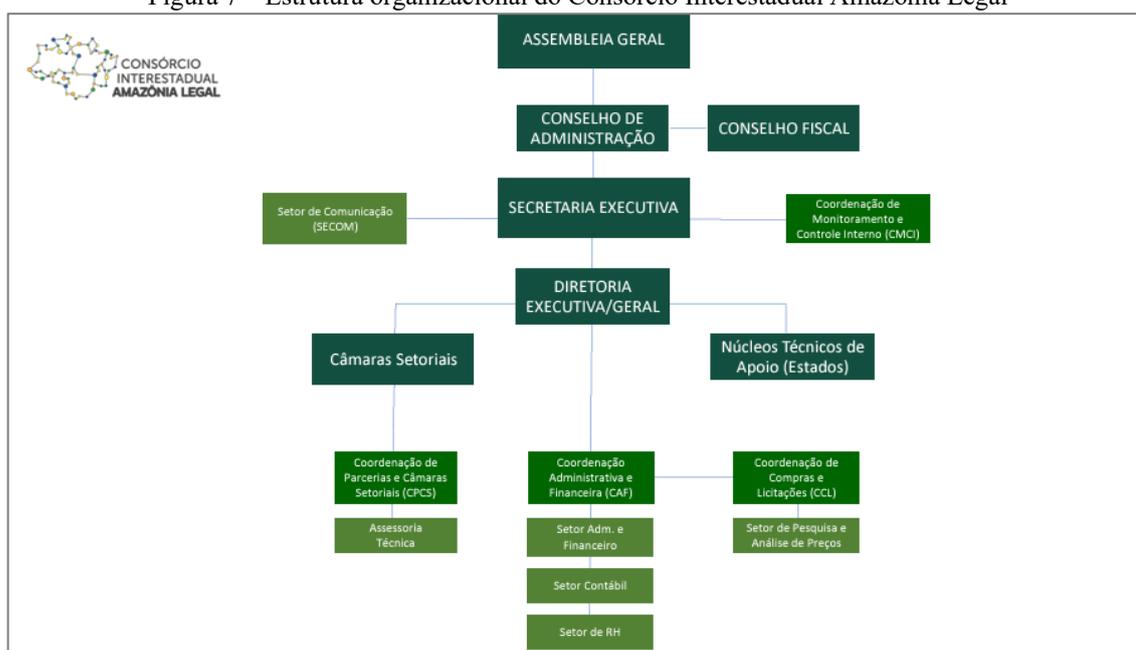
XIV – outras iniciativas de interesse comum que tenham por objetivo o desenvolvimento regional integrado e sustentável” (Brasil, 2017).

O contrato do consorciamento, por sua vez, reafirmou as finalidades constantes do Protocolo de Intenções em sua cláusula quarta ao definir os objetivos e finalidades do CAL e acresceu a finalidade descrita em seu inciso I, na seguinte forma:

I - a realização dos interesses comuns aos entes consorciados na implementação de suas múltiplas políticas públicas, devendo efetivar o compromisso ativo dos Estados signatários em contribuir com o desenvolvimento equilibrado e planejado de toda a região da área de atuação, o desenvolvimento econômico e social da Amazônia Legal, de maneira harmônica sustentável.

A área de abrangência do CAL é toda a extensão territorial dos entes federativos consorciados, podendo atuar em todo território nacional e estrangeiro para cumprimento das suas finalidades (cláusula terceira) e foi constituído com prazo de duração indeterminado (cláusula segunda), e sua configuração da estrutura organizacional está definida conforme a figura a seguir:

Figura 7 – Estrutura organizacional do Consórcio Interestadual Amazônia Legal



Fonte: Consórcio Amazônia legal (2024).

Importante passo na constituição e manutenção das atividades do consórcio da Amazônia, seguindo o que determina a legislação pertinente, é o contrato de rateio. No caso, os

entes subnacionais destinaram do orçamento de cada unidade estatal o valor de R\$ 575.000 (quinhentos e setenta e cinco mil reais), constante em suas leis orçamentárias a partir do ano de 2020, para o custeio e a manutenção das atividades administrativas do consórcio, na forma da tabela do Estado do Acre, mesmo modelo seguido pelos demais estados.

Figura 8 – Orçamento do Acre para a manutenção das atividades do consórcio da Amazônia

ESTADO DO ACRE SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA		Anexo 7 - Lei 4320		Data: 28/10/2023 Página: 13 Módulo: RORW18 Recursos de Todas as Fontes (Excluído Transferências para os Indivíduos) R\$	
Orçamento-Programa do Exercício de 2023		Programa de Trabalho do Governo			
Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas por Projetos e Atividades					
Código	Especificação	Enf	Projetos	Atividades	Total
84.122.1415.3146.0000	INOVAÇÃO E PROMOÇÃO DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO-RIO BRANCO (OCA MÓVEL)	G	611.400,00	0,00	611.400,00
84.122.1415.3165	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO.	G	1.000,00	0,00	1.000,00
84.122.1415.3165.0004	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO.	G	1.000,00	0,00	1.000,00
84.122.1415.2103	PROGRAMA DE OPERAÇÕES ESPECIAIS - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUC. E AS DE-	G	0,00	25.000.000,00	25.000.000,00
84.122.1415.2103.0000	PROGRAMA DE OPERAÇÕES ESPECIAIS - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUC. E AS DE-	G	0,00	25.000.000,00	25.000.000,00
84.122.1415.3328	INOVAÇÃO E PROMOÇÃO DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - RIO BRANCO	G	5.437.171,56	0,00	5.437.171,56
84.122.1415.3328.0000	INOVAÇÃO E PROMOÇÃO DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - RIO BRANCO	G	5.437.171,56	0,00	5.437.171,56
84.122.1415.3329	IMPLANTAÇÃO DE CENTROS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO	G	1.089.000,00	0,00	1.089.000,00
84.122.1415.3329.0000	IMPLANTAÇÃO DE CENTROS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO	G	1.089.000,00	0,00	1.089.000,00
84.122.1415.3331	MODERNIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS E DOCUMENTA	G	13.214.691,28	0,00	13.214.691,28
84.122.1415.3331.0000	MODERNIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS E DOCUMENTA	G	13.214.691,28	0,00	13.214.691,28
84.122.1415.3372	MELHORIA E INOVAÇÃO DOS PROCESSOS E FERRAMENTAS DE GESTÃO	G	12.502.779,12	0,00	12.502.779,12
84.122.1415.3372.0000	MELHORIA E INOVAÇÃO DOS PROCESSOS E FERRAMENTAS DE GESTÃO	G	12.502.779,12	0,00	12.502.779,12
84.122.1415.3436	AMAZÔNIA LEGAL.	G	575.000,00	0,00	575.000,00
84.122.1415.3436.0000	AMAZÔNIA LEGAL.	G	575.000,00	0,00	575.000,00
84.122.1415.3461	INOVAÇÃO E PROMOÇÃO DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO (CRUZEIRO DO	G	1.299.577,20	0,00	1.299.577,20

Fonte: Governo do Acre

Ainda no ano de 2019, o CAL elaborou seu planejamento estratégico<sup>119</sup> 2019/2030, com a Missão de “acelerar o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de forma integrada e cooperativa, considerando as oportunidades e os desafios regionais”; e a Visão de “ser referência global em articulação, estratégia e governança para transformar a Amazônia Legal em uma região competitiva, integrada e sustentável, até 2030” (Brasil, 2024).

Pelo que se depreende da leitura da definição de “visão” e “missão” do consórcio, estabelecidas no planejamento estratégico como base referencial para as ações consorciadas, a ambição dos entes estatais demonstra a urgência com a qual desejam ver as ações

<sup>119</sup> Planejamento estratégico na lição de Peter Drucker (1984), “é um processo contínuo de, sistematicamente e com maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução destas decisões e, através, de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas”.

implementadas com fortalecimento da Região e do bioma e isso, em alguma medida, muito relacionado ao tempo político do processo democrático.

Nesse contexto e com a modificação do cenário político eleitoral no ano de 2022, a renovação de alguns dos atores políticos no âmbito subnacional, bem como o retorno da política ambiental no governo central, o consórcio promoveu uma reformulação no planejamento estratégico institucional para os anos de 2024-2035 e readequou os dois instrumentos de gestão que até 2030 estavam sendo seguidos, sendo estes: 1) planejamento estratégico 2019 a 2030 e o 2) o Plano de Recuperação Verde – PRV que estabelecia a estratégia de conservação a ser implantada.

Atualmente, o plano estratégico estabelece como “visão” estratégica da gestão do consórcio: “Promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal de forma integrada e cooperativa para mitigar as desigualdades regionais da população amazônica” e como missão: “ser referência global em articulação, estratégia, economia verde e governança para transformar a Amazônia Legal numa região competitiva e com maior integração regional, de forma sustentável, até 2030”.

Verifica-se na simples leitura do documento estratégico que a readequação feita nos propósitos de “missão” e “visão” que foram estabelecidos entre o primeiro e segundo planejamento estratégico. O que era **visão** do consórcio no primeiro plano tornou-se a **missão** do atual plano; e, a **visão** manteve quase todo o conceito com modificação em sua parte final.

Porém nenhuma das versões aponta em seu texto a expressão: mudanças climáticas ou adaptação climática, como um objetivo a alcançar, mas de forma ampla menciona o desenvolvimento sustentável como propósito caminho.

O Plano de Recuperação Verde - PRV, por seu turno, elaborado em 2020 e lançado por ocasião do 23º Fórum dos Governadores da Amazônia, era o grande norteador dos projetos e ações para fortalecer a floresta em pé. No entanto, foi necessário atualizar o PRV, a fim de adequá-lo ao planejamento estratégico da autarquia para o período 2023 e 2026, bem como ao Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA da Sudam, principal política de desenvolvimento regional do governo federal.

A reestruturação do plano estratégico estabeleceu a necessidade de instituir metas e indicadores para mensurar os resultados das atividades do consórcio em quatro eixos prioritários de projetos: “(i) Eixo I – Economia Verde e Inovação; (ii) Eixo II – Infraestrutura Resiliente e Sustentável; (iii) Eixo III – Serviços Públicos Prioritários; e, (iv) Eixo IV – Governança, Gestão, Transparência e Integridade”.

Figura 9 – Mapa estratégico CAL



Fonte: Consórcio Amazônia legal, 2024.

O Plano de Recuperação - PRV estabelecido é claro e objetivo em relação a proposta de redução do desmatamento ilegal, e se encontra no site oficial do CAL com a seguinte definição estratégica a ser desenvolvida:

O Plano de Recuperação Verde (PRV) foi construído dentro da necessidade de promover mudanças capazes de combater o desmatamento ilegal e reduzir a emissão de CO<sub>2</sub>, utilizando-se do potencial da floresta em pé para a geração de emprego e renda da população. E incorpora novas tecnologias para a produção de soluções sustentáveis na floresta. É um plano de desenvolvimento regional para Amazônia, por intermédio de uma estratégia de transição para uma economia verde, inspirado nas melhores práticas internacionais, e baseado nas especificidades regionais. A Amazônia Legal brasileira é formada pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. De acordo com IBGE, abrange uma área de 5,1 milhões de km<sup>2</sup> (60% do território nacional), 29,3 milhões de habitantes (14% da população), 808 municípios (14,5% dos municípios), 623 bilhões do PIB (9% do PIB brasileiro). Além de ser um ativo estratégico para o Brasil, a região concentra um dos três maiores acervos ambientais do planeta. Entretanto, essa biodiversidade não se traduz em bons indicadores de desenvolvimento humano à população. Pelo contrário: se comparada ao restante do país, a região amarga baixos índices econômicos e sociais, de empregos formais, infraestrutura, e acesso a serviços básicos. Da mesma forma, o desmatamento ilegal da Amazônia não melhora em nada a qualidade de vida ou geração de empregos dessa população. A degradação ambiental aumenta as desigualdades e reduz a capacidade de geração de emprego formal e renda para os amazônidas, além de impor violência e danos sanitários. Dentre os objetivos do PRV, estavam: zerar o desmatamento ilegal até 2030; combater às desigualdades de renda, raça, gênero e de acesso a serviços e infraestrutura básica; geração de empregos na floresta, áreas rurais e centros urbanos; e, transição para uma nova economia verde com maior sofisticação tecnológica e potencial exportador.

As ambições descritas tanto no plano estratégico quanto no PRV apontam para preocupação dos entes consorciados com a importância do bioma amazônico e as necessidades que as gestões estaduais identificam a serem superadas diante dos desafios ambientais e climáticos que ameaçam a Região. A relevância internacional da Amazônia e a importância da atuação compartilhada por meio do consórcio foi reconhecida no relatório anual da ONU em 2022 que registrou o intercâmbio técnico com a autarquia para apoio na implantação do PRV e que será mais detalhado em item próprio neste capítulo (Teixeira; Cichovski, 2023, p. 11).

Por sua vez, o PRDA da Sudam traz como objetivo geral “ser um instrumento de planejamento capaz de promover a redução das desigualdades regionais através da geração de emprego e renda, do crescimento econômico, da qualidade de vida e da internalização da riqueza regional” (Brasil, 2024).

Mais adiante, em sua parte introdutória, o plano da Sudam preparado para o período de 2024 a 2027 reconhece a notoriedade internacional da Amazônia em relação a sua importância ambiental; aponta o período difícil entre 2019 e 2022 ante ao antagonismo do governo brasileiro à pauta ambiental e apresenta-se como um catalisador e elemento norteador para “políticas públicas que espelha os anseios dos governos e da sociedade regional, ao tempo em que orienta as ações estratégicas do governo federal na região”, inclusive menciona a intenção de trazer a edição da Conferência das Partes da Convenção-Quadro sobre o Clima para a Amazônia<sup>120</sup> (Brasil, 2024).

A Sudam é autarquia de natureza especial vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com objetivo de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional (art. 3º da LC nº 124/2007).

O órgão criado em transformação a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, na época do governo militar na década de 60 para impulsionar o desenvolvimento na Região como já abordado no segundo capítulo, baseou-se no modelo de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, criada no ano de 1959. Inicialmente, a Sudam teve como mecanismo de incentivo financeiro associado o Fundo de Investimento da Amazônia – Finam, que promoveu o financiamento a investimentos privados até o ano de 2013, ao ser extinto, por meio de incentivos fiscais aplicados ao imposto

---

<sup>120</sup> A proposta para o Brasil sediar a 30ª Conferência das Partes na Amazônia foi apresentada pelo governo brasileiro durante a Conferência das Partes sobre as Mudanças Climáticas – COP em novembro de 2022 em Sharm El Sheikh, no Egito. Esse movimento foi impulsionado também pelo Consórcio da Amazônia, tendo na presidência o governador do Pará – Helder Barbalho (Brasil, 2024).

de renda e de investimentos com novas regras para os fundos de investimentos regionais (Prates; Bacha, 2011).

A Sudam, no entanto, após várias transformações<sup>121</sup>, e o novo desenho institucional trazido com a LC nº 124/2007, na visão de Lira (2005, p. 226), perdeu seu principal suporte nas ações voltadas ao desenvolvimento da política regional ao ser extinto o Finam, restando seu orçamento a ser derivado do orçamento geral da União, deixando assim de instituir incentivos fiscais na atração de iniciativas do capital privado para Região na lógica da integração nacional.

Embora tenha sua importância histórica e necessária ao desenvolvimento regional da Amazônia, não é objeto desse trabalho o aprofundamento no papel da autarquia federal, mas apenas registrar que a Sudam, responsável pela política de desenvolvimento regional e de integração nacional com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais na Amazônia, como estabelece a Constituição, não seguiu o mesmo desempenho da Sudene para o Nordeste, sobretudo quanto aos recursos disponíveis aos investimentos às duas instituições antes da primeira extinção (2001) pelo governo central, não demonstrando sua eficácia na política de desenvolvimento regional até aquela data (Lira, 2005, p. 230).

Na primeira versão da Sudam, a estratégia adotada era a industrialização da região como motor de desenvolvimento local, por meio da política de incentivos fiscais por meio de um plano quinquenal de investimentos. No entanto, tal estratégia, alocou recursos em setores econômicos específicos como forma de criar uma economia regional alternativa ao modelo da agricultura extrativista e do comércio até então praticada (Lira, 2005).

A estratégia não funcionou como planejado devido a Sudam não ter controle direto sobre os recursos e pela utilização maior em infraestrutura básica ampliando as desigualdades inter e intrarregionais com intensificação da política desenvolvimentista na parte ocidental da região com a implantação da Zona Franca de Manaus (Lira, 2005, p. 98).

Por outro lado, atualmente, se verifica no planejamento da Sudam, uma busca por maior identificação expressada na visão da instituição de conciliar a floresta na alternativa para o desenvolvimento regional por meio do incentivo da bioeconomia e da integração com o planejamento do consórcio da Amazônia quanto a aplicação do PRV<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Por meio da Medida provisória nº 2.146-1, de maio de 2001, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi extinta, em seu lugar foi criada a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), administrado pela ADA, com objetivo de alavancar recursos necessários para a realização de investimentos nas áreas de atuação das agências. Por meio da LC nº 124/2007 e do Decreto nº 6.199, de agosto de 2007, a Sudam foi recriada e a ADA foi extinta (Brasil, 2021).

<sup>122</sup> O PRDA da SUDAM período de 2024 e 2027 tem como diretriz principal tem como aposta estratégica a integração e diversificação produtiva da biodiversidade, com agregação de valor, ou seja, a bioeconomia é um

Ambos os documentos partem do mesmo princípio: a floresta em pé. Todas as estratégias para o desenvolvimento regional da Amazônia passam pela conservação e manutenção da floresta tropical, o que indica, então, que combater seu desmatamento é ordem primeira, necessária e de solução à crise ambiental e climática, sem a qual o Brasil não cumpre o estabelecido em sua NDC junto ao Acordo de Paris.

Mas, se isso é de domínio público e desde o ciclo da borracha, a Amazônia se vê diante do dilema do desenvolvimento (atualmente sustentável) e integração regional com o país e o mundo, será o consórcio capaz de instrumentalizar e efetivar o diálogo interfederativo a que se propõe? Tem o nosso federalismo a partir desse instrumento jurídico-político a capacidade de realizar os projetos que atendam a premente urgência do tempo político e de subsistência na vida dos integrantes da Amazônia, sejam estas, as populações urbanas, tradicionais, indígenas e ribeirinhas?

É preciso compreender se o federalismo brasileiro se mostra vivo, dinâmico e capaz de promover a descentralização necessária ao atendimento dessas demandas. Bonavides (2010, p. 317) sempre apontou o “desencontro entre a realidade e a lei, da doutrina com os fatos”, do federalismo instituído pela Constituição de 1891 ao federalismo efetivamente praticado no Brasil e isto porque nosso federalismo nasce de um Estado unitário que se desmembrou ao contrário do modelo americano importado que surgiu de estados desmembrados para criar a União.

Em sua análise do processo dos vários momentos de centralização e descentralização pelo qual atravessou o federalismo brasileiro, Bonavides (2010) considerava a necessidade de se partir para um novo modelo de federalismo no qual fosse possível afastar-se do Estado unitário que ele considerava ter se transformado o Brasil. Para tanto, defendia uma tese inovadora e ousada na evolução do federalismo com a incorporação das Regiões em sua configuração.

Era configurando as Regiões como dimensão no campo federativo que Bonavides (1987) acreditava dar-lhes o reconhecimento jurídico necessário a retirá-las da ignorância pelo poder central.

---

tema fundamental para direcionar as ações de todos os eixos de intervenção do Plano. Portanto, esta seção se destina a apresentar alguns conceitos de bioeconomia, sem esgotá-los e enfatizar as ações em andamento, assim como propostas para o tema na Amazônia.

#### **4 O CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA LEGAL E A EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO COM A UNIÃO NO CUMPRIMENTO DAS METAS DO ACORDO DE PARIS**

A Constituição no artigo 225 estabelece os deveres da proteção ambiental com rol exemplificativo de atribuições a cargo dos entes públicos para atuar, por seus órgãos, em busca desse objetivo com o mínimo de desperdício de esforços evitando à superposição de atividades e choques administrativos de forma harmoniosa e cooperativa, conforme já visto.

Essa estruturação federativa na CF/88, está pautada, sobretudo, na tutela e promoção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, dentre os quais, o direito ao meio ambiente sadio se insere. É a tradução das bases do federalismo cooperativo no qual todos os entes são chamados a atuar em um “condomínio legislativo federado”, como já visto no capítulo segundo (Sarlet; Fensterseifer, 2022, p. 45).

Esse atuar sob a ótica das relações verticais é estabelecido sem ordem hierárquica e de subordinação entre os entes federativos pelo texto constitucional, mas fincado em normativas e conjugação de esforços que permitam a sua materialidade e a congruência ao regime de colaboração promovido pela ação descentralizadora, autônoma e em cooperação (Cavalcanti, 2016).

Mesmo com duas décadas de atraso, a LC nº 140/2011 ao regulamentar no plano infraconstitucional a competência administrativa ambiental de proteção às florestas, a Lei complementar teve sua aplicabilidade e execução em grande medida voltada ao procedimento do licenciamento ambiental, fruto de muitos conflitos de competências no país e pelo consorciamento municipal como dito.

Aos consórcios estaduais como o CAL, a ação pautada pela Lei complementar é inédita e, portanto, tema relevante em tempos de eventos climáticos extremos e de desejada efetividade nas ações empreendidas pelo poder público na proteção das florestas, meio ambiente urbano e a população de forma geral no bioma amazônico.

Dessa forma, analisar a atuação do CAL como instrumento jurídico instituído no sistema federal apto a tornar possível a efetiva relação de cooperação com a União na política pública climática vinculada ao cumprimento das metas do Acordo de Paris é o que será analisado neste capítulo, a partir do processo dinâmico do federalismo e da estruturação das relações intergovernamentais inerentes a organização da Administração Pública brasileira.

#### 4.1 O CONSÓRCIO DA AMAZÔNIA: UMA INSPIRAÇÃO À TEORIA DO FEDERALISMO DAS REGIÕES DE BONAVIDES?

Desde a constituição do Império até a Constituição de 1988 o Estado Federal convive com a questão das desigualdades regionais, entre outras. Bonavides, foi um dos primeiros autores que chamou a atenção para tal fato a partir da sua região, o Nordeste brasileiro e suas mazelas, como já visto no decorrer deste trabalho.

O argumento era voltado a um pensar a renovação de uma nova ordem federativa sem a qual, ele acreditava, a federação não se livraria do modelo de centralização que, ao seu ver, caminharia para florescer o Estado unitário.

Foi a partir dos anos 70, que Paulo Bonavides dirige seus estudos e críticas ao federalismo brasileiro pelo forte intervencionismo da União nos Estados, reconhecendo que esse intervencionismo da União era prática recorrente no federalismo brasileiro e que haveria de ser superado para possibilitar tanto maior autonomia aos Estados quanto a superação da dependência excessiva destes com a União, o que dificultava o atendimento das necessidades das Regiões do país (Liziero, 2021).

Para o autor, a centralização que caracterizava a República unitarista, no passado, utilizava de argumento como a convulsão política, a desordem, a debilidade dos governos estaduais; e, no presente, o baixo grau de desenvolvimento, o atraso social, a privação econômica, o endividamento, a carência de recursos, o empobrecimento dos estados-membros (Bonavides, 2010).

Os períodos intervencionistas no federalismo brasileiro foram descritos por Bonavides (2010) em três fases distintas. A primeira, em uma fase eminentemente política de acomodação dos Estados-membros à União, e vice-versa; a segunda preponderantemente pela intervenção econômica do modelo centralizador já consolidado, no qual os Estados-membros se socorriam à União por incentivos, investimentos e subsídios; por fim, a terceira é aquela identificada com as políticas de desenvolvimento regional, sem o domínio da União na sua condução, a qual ele vislumbrava necessária à superação da crise federativa pela inserção das regiões ao sistema institucional.

Assim, começa a se delinear a tese do federalismo das regiões com a proposta de rompimento da dualidade tradicional do sistema federal União-Estado para trazer um pluralismo na incorporação da Região à ordem federativa. A incorporação da Região era uma forma de impedir os movimentos pendulares pelos quais passara o federalismo brasileiro desde sua instituição, uma vez que acreditava fortemente ser este o meio de remover as bases unitárias

do Estado brasileiro (Bonavides, 2010).

O ponto central em sua argumentação consistia em afirmar que:

Com a dicotomia federalista, formalmente em vigor, mas a pique de extinguir-se, o federalismo tetradimensional que se adotasse (União, Estado, Município e Região) seria ainda um federalismo de transição, reservando-se à Região o papel de verdadeiro instrumento renovador e estimulante de acomodação política e econômica do sistema, em termos mais realistas. Tal aconteceria até que a Federação, com o tempo, e ultrapassadas as razões da crise, viesse a definir com mais precisão as linhas de seu comportamento e as relações entre unidades regionais politizadas e a União (Bonavides, 2010, p. 322).

Em sua avaliação, nem mesmo as bases de um modelo de cooperação seriam suficientes para suplantar o modelo centralizador enraizado em nosso federativo e defendia com mais veemência:

Urge primeiro reconhecer o desaparecimento da velha ordem federativa, esteada no binômio Estado autônomo e poder federal. Com efeito, a intervenção econômica da União, já institucionalizada, cassou praticamente a autonomia dos Estados, desfazendo a ilusão que publicistas de boa-fé e inocência vêm desde muito acalentando, mercê de um eufemismo corrente – o ‘federalismo cooperativo’ -, expressão confortável, mas ingênua e nem sempre bem arrazoada com que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais. A esse federalismo há de suceder decerto um federalismo sobre novos pressupostos ontológicos, alternativas que cuidamos plenamente exequível com o federalismo das Regiões. A não ser assim, descambaremos, debaixo, da capa do ‘federalismo cooperativo’, no Estado unitário monolítico, desenvolvimentista, tecnocrático, autoritário, superintendente dos objetivos econômicos permanentes que nada deixaria ocioso ou autônomo às esferas intermediárias (Bonavides, 2010, p. 323),

A formulação da teoria foi pautada pelas desigualdades inter-regionais e intrarregionais que Bonavides observava, sobretudo, por sua vivência na região Nordeste, da qual fazia parte, e na atuação da Sudene, que ele afirmava que está para o federalismo das Regiões como o Mercado Comum estaria para a Europa (Bonavides, 2010).

Os elementos atrativos e, de certo modo, inovadores em sua visão na atuação da Sudene constituíam-se nos incentivos fiscais utilizados para incentivar o desenvolvimento da região; a integração econômica e política promovida pela autarquia com participação dos entes subnacionais, liberdade e diálogo, sendo a essência para um federalismo inovador (Bonavides, 2010).

Por fim, e para concretizar sua proposta de regionalização, defendia a mudança profunda na organização do Estado Federal brasileiro em favor das Regiões, uma instância política própria, emergindo uma quarta esfera de governo dentro das dimensões federativas no sistema constitucional (Bonavides, 2010).

Toda essa alteração constitucional seria realizada e se institucionalizaria da seguinte forma:

Dentre as alterações básicas a serem introduzidas na estrutura da Federação, deve constar o reforço da competência do Senado como instrumento-chave da ordem federativa, a eliminação dos chamados senadores biônicos e a criação de uma representação regional, composta, no mínimo, para cada Região, do dobro de senadores que um Estado pode eleger, ou seja, seis por Região, todos identicamente eleitos pelo voto direto e sufrágio universal. A institucionalização das Regiões por via constitucional há de abranger, do mesmo passo, a criação de uma Assembleia Regional, dotada de competência específica em matéria legislativa, não só de planejamento, como de tudo que disser respeito ao genuíno interesse das Regiões. Essa Assembleia eleger-se-ia, obviamente, segundo o mesmo processo democrático de escolha dos senadores regionais. Enquanto não se criasse o Executivo autônomo das Regiões, caberia à sobredita Assembleia, através dos órgãos desenvolvimentistas já existentes, como, por exemplo, a SUDENE e a SUDAM, desempenhar atribuições administrativas de interesse regional. A concepção de uma política regional e execução dessa política, em suas linhas gerais e superiores, caberia à Assembleia Regional (Bonavides, 2010, p. 326).

Essa breve síntese da proposta de criação de um federalismo das Regiões não passou sem críticas de juristas como José Afonso da Silva e Celso Bastos, dentre outros, que viam na teoria de Bonavides um risco ao equilíbrio do sistema federativo, a possibilidade de ampliar as desigualdades regionais um forte potencial a colocar em risco a unidade nacional.

Por ocasião da Assembleia Constituinte, intensos debates sobre o novo modelo de Constituição movimentaram a sociedade brasileira e naturalmente sob os anseios democráticos há muito sufocados pela ditadura militar. Nesse contexto foi criada a Comissão Provisória de estudos Constitucionais, mais conhecida como comissão Afonso Arinos<sup>123</sup>, da qual Bonavides e outros renomados juristas como José Afonso da Silva, Raul Horta, Miguel Reale, integravam sob a presidência de Afonso Arinos.

A Assembleia Constituinte foi organizada em oito comissões temáticas divididas em subcomissões e grandes debates foram realizados nessas arenas ao logo da Constituinte, nos quais pensadores e juristas foram convidados a apresentar e debater temas específicos, dentre os quais o federalismo brasileiro. Havia um pensamento uníssono entre os constituintes e

---

<sup>123</sup> A Comissão Afonso Arinos em verdade foi assim batizada porque tinha na presidência o jurista Afonso Arinos de Melo Franco, tinham 49 membros em sua composição e renomados juristas e pensadores brasileiros dos quais faziam parte: Gilberto Freyre, Hélio Jaguaribe, José Afonso da Silva, Paulo Brossard, Miguel Reale, Raul Horta, Rosah Russomano, Paulo Bonavides (este participou de uma reunião e após se desligou). A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi nomeada pelo Decreto Presidencial nº 91.450, de 18 de julho de 1985, com objetivo de apresentar um estudo e debater sobre o conteúdo da nova constituição. Após 10 (dez) meses de trabalho a comissão apresentou o Anteprojeto Constitucional publicado em 26 de setembro de 1986. Segundo Hélio Jaguaribe, o Anteprojeto buscava propor um trabalho original que compatibilizasse os princípios do liberalismo clássico com a moderna democracia que habilitasse o país, com sua complexidade social, a entrar no século XXI (Liziero, 2021, p. 24-26).

pensadores, à época, quanto à necessidade de a nova Constituição trazer um federalismo com maior descentralização (Liziero, 2021).

Foi na subcomissão dos Municípios e Regiões que a tese do federalismo das Regiões foi amplamente debatida pelos parlamentares e convidados. Com base no argumento de que a organização federal até ali se configurava pelo uso excessivo dos mecanismos de intervenção pela União em razão dos amplos poderes enumerados no sistema de competência, Bonavides e o professor Lopo Saraiva expuseram suas ideias enfatizando a relação direta entre o fortalecimento do Executivo e a centralização do federalismo brasileiro, bem como o regionalismo e suas oportunidades (Liziero, 2021).

Para Lopo Saraiva, o problema maior residia na visão legalista que moldou a divisão federativa do Brasil sem considerar a vocação geográfica regional<sup>124</sup>. No reforço de seu argumento exemplifica com as fases do federalismo brasileiro desde a Constituição de 1891, com o modelo americano; a Constituição de 1946 com a tentativa de descentralização e implementação do federalismo cooperativo e a guinada à centralização com os militares em 1964 e a proposta de federalismo integrativo. Todas essas fases, a seu ver, fracassaram por não considerarem o fenômeno sociopolítico do regionalismo brasileiro (Liziero, 2021).

A tese do federalismo das regiões não teve acolhida no texto constitucional, mas a questão regional foi considerada em vários aspectos no texto final da subcomissão de Municípios e Regiões, sendo a mais relevante delas o reconhecimento do Município com ente federativo, com posterior aprovação no texto final da Constituição promulgada em 1988 (Liziero, 2021).

Mesmo após a promulgação da Carta de 1988, Bonavides seguiu a defender a mudança do federalismo brasileiro para incorporar as Regiões, segundo ele:

De qualquer forma – reiteremos – o processo de constitucionalização regional já foi desencadeado, tomando dimensão jurídica com a Carta de 1988. Mas a Região não logrou ainda elevar-se à altura federativa do Estado-membro ou do Município, na Federação. Se foi possível transformar o município numa peça do sistema federativo, como fez a Constituição de 1988, é de esperar que, de futuro, a reforma do sistema institucional brasileiro contemple também as Regiões, dando-lhes, quanto antes, a

---

<sup>124</sup> Lopo Saraiva, em pronunciamento na subcomissão, afirmava “Existe, no Brasil, uma realidade que, já disse, é uma realidade geográfica, que exige que o poder político-administrativo seja sediado nesta realidade. E essa realidade é a região. Todos nós somos regionais. Se formos hoje rebuscar a literatura sobre o federalismo brasileiro, vamos encontrar que todos os constitucionalistas do Brasil defendem hoje a região como polo de poder político, porque a região já é pólo geoeconômico, porque já há muitos poderes sediados na região. E há constitucionalistas que vão mais além, que defendem uma Constituinte regional. Isso para eu o poder fique mais perto do povo. O grande problema do Brasil – e todos os senhores são acordes nesta assertiva – é o problema da descentralização. O que se reclama é que o poder de vez em quando, ou de quando em vez, é centralizado. E realmente temos períodos de sístoles e diástoles. Há cientistas políticos que dizem que são vinte anos de abertura e vinte anos de fechamento” (Brasil, 1988, p. 63).

dimensão federativa adequada. Da mesma maneira como se converteu em realidade o chamado “poder municipal”, nada obsta as que se produza numa reforma constitucional mais profunda, a quarta instância política da Federação, que seria no caso o “poder regional”, provido de autonomia e erigido em eixo político de promoção e defesa de todos os interesses regionais (Bonavides, 2017, p. 367).

A tese do federalismo das regiões não foi abraçada pela CF/88 e nem pela maioria no mundo jurídico, com a promulgação da atual Constituição as “políticas de desenvolvimento regional devem ser elaboradas e implementadas dentro dos marcos do sistema federal, ou seja, com a coordenação e cooperação da União e todos os entes federados” apesar de ele, Bercovici (2003, p. 240), ser adepto da tese.

No entanto, a relevância do debate outrora realizado por Bonavides consistiu em chamar a atenção para necessidade do planejamento e do desenvolvimento regional passar por um diálogo autônomo das instituições políticos-administrativas dos entes subnacionais que integram a região, e não somente pelo poder central. Por essa razão, talvez, parte do embasamento prático de sua teoria viesse da resposta do desempenho da Sudene nos projetos de desenvolvimento e do crescimento econômico regional no Nordeste

A Sudene retratada por Bonavides foi aquela que, no início em 1950, teve atuação sobre as autonomias estaduais, com instrumentos políticos e econômicos (incentivos fiscais) na esfera da União, controlada por um Conselho Deliberativo formado pelos Governadores da região, entre outros atores. Entretanto, com assunção dos militares ao governo central, em 1964, esvaziou-se a autonomia do Conselho Deliberativo, as diretrizes de cooperação e solidariedade “foram distorcidas pela criação das várias autarquias federais de desenvolvimento regional, gerando mais centralização e conflitos do que propriamente harmonização” (Bercovici, 2003, p. 245), por isso, talvez, a defesa pela Região se tornar um ente autônomo na federação.

Gilberto Bercovici (2003, p. 245) defende a região como ente federado por entender ser a solução mais adequada à realidade brasileira e à necessidade de revitalizar o federalismo brasileiro com instâncias decisórias intermediárias entre o poder estadual e federal, criando uma forma de articulação regional, a exemplo também do que foi o trabalho da Sudene.

A defesa feita da autonomia das Regiões por Bonavides (2017, p. 366) e Bercovici (2003, p. 233) não se confunde com a definida pelo art. 43 do texto de 1988. Na concepção dos autores, a Região introduzida no art. 43 está na seção IV da Administração Pública, trata da organização administrativa, não política. O objetivo é a administração dos interesses públicos federais em determinada área, mantendo-se a tradição de criação de órgãos federais regionais de desenvolvimento (Bercovici, 2003).

Por sua vez, Bonavides (2017) considera um avanço a instituição do artigo 43, por

constitucionalizar as regiões, mesmo que de forma administrativa. Em sua visão, inaugura um caminho, isto é, uma possibilidade de evolução para emergir uma nova e futura instância federativa – a das Regiões.

Apesar de entender ser um avanço o reconhecimento formal das Regiões no texto de 88, Bonavides (2010) era cético quanto ao modelo cooperativo do federalismo brasileiro dado suas origens e desenvolvimento, com a preponderância do poder central sobre a autonomia dos entes subnacionais, em vários momentos federativos, com ineficiência na promoção da redução das desigualdades regionais dada as diferenças econômicas entre os entes federativos de determinadas regiões. Até o fim da vida, porém, defendeu a evolução do federalismo para inclusão do poder das Regiões na configuração do ordenamento federal brasileiro.

A Carta de 1988, atualmente com mais de cem emendas promulgadas, passou pelas transformações necessárias à flexibilidade que o federalismo enquanto sistema proporciona para atender as demandas da sociedade do século XXI. Nesse sentido, mesmo com suas imperfeições, há uma certa unanimidade na literatura de que o sistema de organização federal vigente é voltado ao federalismo cooperativo, mesmo que ainda incompleto (Liziero, 2021; Arabi, 2019; Almeida, 2016; Sarlet, 2021).

A redução das desigualdades regionais continua a ser um problema que o Estado Federal busca resolver tanto quanto o modo de realizar a cooperação federativa busca se efetivar. No entanto, ainda que a teoria de Bonavides não predomine entre as soluções para tal problema, verifica-se que a configuração do instrumento jurídico-político dos Consórcios estaduais teve sua formação a partir da base regional com fortalecimento dos entes subnacionais que as integram, de modo a sugerir referências com a teoria do federalismo das Regiões, ainda que com ela não se confunda.

Como bem marcou Borges (212, p. 21) referindo-se à Lei dos consórcios: “De qualquer sorte, com essa legislação, ou início de legislação, o País dá um importante passo para o início da concretização de um federalismo regional, ideal longamente acalentado por gerações de ilustres juristas brasileiros do passado”.

O consórcio público entre Estados surge não para solução específica de uma política pública, mas para abrangência ampla de várias políticas. Ao se confrontar o Protocolo de Intenções, o contrato de constituição e o planejamento realizado pelo Consórcio da Amazônia verifica-se a ambição do diálogo interfederativo ali proposto, no qual se interrelaciona as três dimensões do desenvolvimento, ambiental, social e econômica, na medida da necessidade de a Amazônia ser, de fato, solução ao equilíbrio climático do mundo em uma nova economia de baixo carbono e de valor à floresta e sua população.

Essa potencialidade do instrumento jurídico-político consórcio no momento de crise da relação federativa na questão ambiental para Amazônia, entre 2019 e 2022, inaugurou um movimento inédito em relação a entes subnacionais no interior do federalismo brasileiro que possibilitou o tensionamento com o ente central em um movimento de descentralização voltado a efetivamente a ser parte na discussão da política Regional.

Esse período conflituoso entre poder central e os demais entes federativos, sobretudo os Estado-membros, produziu entre estes “uma força centrípeta” e permitiu a aproximação e construção de consensos e pautas comuns por meio dos Fóruns de Governadores<sup>125</sup> e consórcios estaduais, mesmo nos estados nos quais havia comunhão política com o Presidente da República, como os estados amazônicos, como mencionado (Abrucio; Lício; Silva, 2023).

Sob este aspecto, em princípio, foi superada uma das preocupações que Abrucio apontava como dificuldade da cooperação interestadual que restava em “separar, de um lado, a figura do governador como liderança política que tem pretensões políticas no plano nacional ou no regional e, de outro, o papel que ele deve ter como representante de um estado” (Abrucio; Sano, 2012, p. 100).

Isto porque foi no período de maior polarização política no país entre 2019 e 2022 no qual a política ambiental e climática foi severamente negligenciada pelo governo federal que as ações do CAL foram iniciadas, inclusive, com movimentações dos estados em busca de apoio internacional contra as ações de descaso com a floresta, apesar da questão político partidária de identidade de alguns representantes de governos coincidir com a do chefe do executivo federal.

Essa ação de afastamento do governo federal das políticas ambientais e, conseqüentemente, de exclusão dos governadores da política estratégica para o Bioma com a reformulação do Conselho da Amazônia, revestiu-se em mola propulsora na atuação do CAL junto a parceiros internacionais e nacionais em busca de apoio financeiro para proteção das florestas unindo os governadores de posições opostas demandados a agir pela pressão da sociedade nacional e internacional.

À luz do pensamento do Bonavides, verifica-se que o consórcio interestadual da Amazônia Legal pode ser um avanço ao que ele atribuía como fator de sucesso na Sudene: a participação dos governadores no processo decisório da política de desenvolvimento regional, uma vez que como autarquia formada pela reunião dos estados, a ação colaborativa e cooperativa é voluntária e contratual, superando, em princípio, qualquer divergência político-partidária.

---

<sup>125</sup> Destaque ao Fórum dos Governadores do Nordeste e da atuação do Consórcio do Nordeste por ocasião da pandemia de Covid-19, amplamente divulgada na imprensa nacional e chancelada em decisões do STF.

#### 4.1.1 A relação interfederativa do Consórcio da Amazônia Legal com a União e outros atores: em busca da efetividade da LC nº 140/2011

A Lei Complementar nº 140/2011 promoveu a descentralização em matéria de competência comum administrativa e instituiu aos entes públicos das três esferas os meios pelos quais pode se responder ao dever de tutela ambiental por meio da cooperação e diálogos interfederativos, conforme assinalado ao longo deste trabalho (Castelo, 2023).

Esse diálogo interfederativo na questão ambiental, e mais recentemente climática, relaciona-se em primeiro com o artigo 225 da CF/88, e as demais leis que configuram a proteção ambiental como um dever de agir, a exemplo, da Política Nacional do Meio Ambiente, da Política Nacional de Mudança do Clima, do Código Florestal, entre outras, além de permear a própria estrutura institucional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama, Lei nº 6.938/81) (Castelo, 2023).

Toda ação administrativa de execução dos poderes públicos em suas três esferas não pode deixar de considerar o desenvolvimento sustentável como um dos princípios fundamentais e estruturais do desenvolvimento econômico e social na estrutura das atividades humanas e das atividades dos gestores públicos com racionalidade e por meio sempre da cooperação (art.3º da LC nº 140/2011).

Importante destacar, mais uma vez, que persiste, até os dias atuais, a tensão em relação às ações de proteção ao meio ambiente e as atividades econômicas, fazendo com que referidas ações passem a ser identificadas como obstáculos ao desenvolvimento do país ou da região; daí a pretensão maior da LC nº 140/2011 em buscar o equilíbrio e incentivar a atuação em cooperação federativa (Rocha; Barreto, 2019).

É nesse propósito que a LC nº 140/2011 adotou os instrumentos jurídicos capazes de assegurar a perene cooperação e articulação necessária para a atuação administrativa dos órgãos públicos das três esferas de poder “entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados” (Castelo, 2023, p. 14).

Mesmo anteriormente a edição da LC nº 140/2001, no exercício da competência de atuação comum e cooperativa em matéria ambiental, ao órgão federal cabe a atuação complementar aos demais órgãos, estadual e municipal, ou seja, é atuação condicional e subsidiária da competência material (Farias, 2014).

Nesse contexto, a Lei complementar nº140/2011 estabelece os consórcios públicos como instrumento de cooperação no art. 4º, I, do texto, remetendo à lei específica – Lei nº 11.107/05 – sua moldura, criação e operacionalização, reafirmando o potencial do instrumento,

introduzido pelo art. 241 da Constituição com redação da EC nº 19/98 no sentido de dar concretude às competências administrativas de modo a ser mais uma contribuição a efetivar o federalismo cooperativo, como visto (Farias, 2017).

Como instrumentos amplamente efetivados no âmbito municipal mesmo antes da LC/140 e da Lei nº 11.107/05, os consórcios públicos compostos unicamente por estados começaram a ser formados, no país, somente a partir de 2015, como demonstrado no capítulo terceiro desta tese.

A iniciativa de consorciamento pelos entes subnacionais da Região Norte vem da demanda identificada pelos governadores da região para “implementação de uma agenda comum de programas e projetos prioritários, voltada a ampliar os fatores de competitividade e sustentabilidade da região” (Brasil, s.d) baseado no potencial da economia regional, recursos ambientais, logística, população e os desafios comuns<sup>126</sup> além da pressão internacional e nacional pela conservação do bioma, aqui retratado.

Volta-se a pretensão dos líderes regionais a uma atuação ampla e ambiciosa a posicionar mais um modelo de desenvolvimento regional em bases ambientais sustentáveis do que o enfrentamento a um objetivo apenas ou ao desenvolvimento de um serviço público específico e para além da ação de, apenas, controle ao desmatamento e queimada.

Como sustenta Juarez de Freitas (2019, p. 152), o comando constitucional da sustentabilidade em sua condição valorativa tem o condão de inspirar “a ultrapassagem do modelo usual de desenvolvimento (*business as usual*), de ordem a não restringi-lo à esfera medíocre, limitada e limitante, do crescimento material ensimesmado e sem rumo”,

O desafio é enorme e nesse sentido é necessário ousar para um pensamento jurídico-político, segundo Freitas (2019, p. 153), “no sentido de convertê-lo em fonte viva do desenvolvimento durável, resiliente e socialmente justo”.

Em perseguição a esse ideal de desenvolvimento com sustentabilidade é que a estrutura de funcionamento do Consórcio mediante a divisão, atualmente, em doze Câmaras temáticas<sup>127</sup> trata as várias questões que importam aos estados e se interrelacionam com as políticas nacionais, econômicas, sociais e ambientais, as quais são tratadas pelos pontos comuns para

---

<sup>126</sup> Disponível em: <https://www.consorcioamazonialegal.gov.br/foruns> Acesso em: 2 set. 2024.

<sup>127</sup> As Câmaras setoriais são instâncias complementares vinculadas à Secretária-Executiva, que tem como atribuição propor, mobilizar e implementar programas e projetos setoriais, em articulação com as instâncias deliberativas e executivas do Consórcio, sendo elas: I – Câmara de Planejamento e Gestão Estratégica; II – Câmara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; III – Câmara de Educação; IV – Câmara de Saúde; V – Câmara de Segurança Pública; VI – Câmara de Comunicação Pública, e, VII – Câmara de Gestão Fiscal e Tributária; VIII – Câmara de Agricultura e Economia Verde; IX- Câmara de Cultura e Economia Criativa; X- Governança Fundiária; XI - Câmara dos Povos Indígenas; e, XII – Câmara de Infraestrutura, Transporte e Logística (Brasil, s.d). Disponível em: <https://www.consorcioamazonialegal.gov.br/camaras-setoriais> Acesso em: 2 set. 2024.

avanço da Região.

A ausência de um modelo regional para Amazônia identificada pelos governadores, e cujo desafio para empreender um novo paradigma ao desenvolvimento com sustentabilidade ambiental, social e econômica de modo equitativo a todos entes federativos acompanha a Amazônia desde a chegada dos portugueses.

São desafios também de ordem cultural e valorativa da importância da floresta para os que moram e sobrevivem dela e os residentes na área urbana das cidades amazônicas. A atuação do poder público é fundamental para a superação e implementação de um modelo regional que desafia a estrutura organizacional do Estado e demanda muita integração, cooperação e disputas em todos os setores da economia para moldar tal modelo, conforme retrata Fiúza, ao afirmar:

O futuro da Amazônia depende de um modelo de desenvolvimento em que a base de todo o progresso humano esteja fincada na *exploração inteligente, seletiva e ambientalmente segura de seus inigualáveis recursos naturais* (solo, subsolo, floresta, rios e lagos), assentada numa excepcional condição de *geração de energia em bases limpas* (fontes renováveis e não poluentes)- fator diferencial de forte atração a novos investimentos num contexto de crise ambiental-energética mundial -, com planejamento e apoio do Estado brasileiro, dos governos locais e de seletivas parcerias internacionais. O novo paradigma que deve organizar e dirigir os novos investimentos terá de estar orientado, prioritariamente, ao aproveitamento racional e verticalizado desses *ativos ambientais*, compostos, basicamente, *por recursos naturais renováveis*, com políticas públicas comprometidas com a emergência de uma “economia verde” de base científica, tecnologias ajustadas e visão dilatada sobre as populações locais e as gerações futuras (Fiúza, 2015, p. 101).

O desafio é complexo, especialmente quando se entende que a questão ambiental na qual se inserem as mudanças do clima, movem-se em conexão de bens e processos, não se inserindo na lógica de construções como fronteiras geográficas, esquemas jurídicos tradicionais ou mesmo ações estanques ou isoladas. Somente ações em cooperação e coordenadas com a participação do Poder público, da sociedade, do setor privado e da comunidade local podem indicar o caminho para superação (Teixeira; Cichovski, 2023).

A Amazônia no contexto climático enfrenta o grande desafio de combater o desmatamento ilegal. Ano a ano milhares de hectares são devastados pela cultura fogo, em geral para fazer pastagem ou plantar *commodities*, como a soja<sup>128</sup>.

<sup>128</sup> Em matéria conjunta do site Repórter Brasil com Bureau of investigative Journalism e do Unearthed, denominada ‘soja-pirata’ cultivada na Amazônia acelera desmatamento e tem participação de gigantes do agro – traz denúncia e detalhes de como três multinacionais compraram soja de revendedoras que foram abastecidas por produtora rural multada por desmate e incêndio na floresta. A extensa reportagem expõe como a moratória de Soja instituída em 2016 está sendo burlada com a plantação de soja pirata plantada de forma irregular e ligada ao desmatamento ilegal na Amazônia e adquirida como se fosse legal e vendidas por grandes empresas do agro. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/05/soja-pirata-cultivada-na-amazonia-acelera-desmatamento-e-tem-participacao-de-gigantes-do-agro/> Acesso em: 3 nov. 2024.

O Consórcio da Amazônia tem estratégia e planejamento para atuar como agente de coordenação regional em busca de realizar uma mudança na transição econômica da Região. O PRV traz um conjunto de propostas de políticas “de ecodesenvolvimento da Amazônia” para enfrentar as consequências da exploração predatória de seus recursos florestais, minerais e hídricos, além dos conflitos com populações indígenas. Esse planejamento é fundamental em momentos como que ocorreu no período de 2019 e 2022, pela ausência vertical por parte do poder central em articular a solução de problemas ambientais e regionais (Teixeira; Cichovski, 2023, p. 20)

A importância da realização de planejamento estratégico pelo CAL reforça a consistência em ter um instrumento técnico que norteie a ação do conjunto dos estados consortes na elaboração de políticas públicas entre todos por meio do consórcio. Essa coordenação impõe um desafio robusto no sentido de o consórcio promover um movimento centralizador entre os entes dentro do sistema federal que propõe descentralização, em geral associada, com autonomia subnacional (Brom; Grin, 2021).

Apenas este fato, já aponta o consorciamento estadual como algo novo para os entes subnacionais e o federalismo brasileiro. Outros aspectos de vulnerabilidade levantados por Brom e Grin (2021) em relação ao consorciamento estadual ao analisarem o consórcio nordeste, reside: nas desigualdades intrarregionais; a dimensão territorial dificultada a articulação de grupos e governos (e isso na Amazônia é real dada sobretudo a infraestrutura para deslocamentos) e, por fim, a lógica de competição entre os estados para a lógica de cooperação.

Esses são alguns dos desafios na atuação inovadora dos consórcios estaduais que podem ser traduzidas ao final pela forma como a governança é estabelecida.

Além desses desafios postos ao CAL, outro de fundamental importância será em relação ao papel a ser desempenhado pela União no diálogo interfederativo sobre a preservação e desenvolvimento da Amazônia, como é fundamental para qualquer perspectiva de planejamento, desenvolvimento e investimentos na Amazônia a manutenção da floresta em pé. Como o é também para o Brasil e o cumprimento das NDCs brasileiras. Ou seja, a Amazônia depende do Brasil na mesma proporção que o Brasil depende da Amazônia conservada e sem a falsa dicotomia entre desenvolvimento x crescimento econômico.

Nessa perspectiva, o CAL realizou seu planejamento estratégico e iniciou o trabalho com o propósito de posicionar a Amazônia para transição de uma economia de baixo carbono com redução do desmatamento e fortalecimento da bioeconomia (Brasil, s.d.).

A atuação institucional do CAL, sob esse aspecto, foi materializada em vários documentos jurídicos que estabeleceram as relações intergovernamentais e privadas a dar

concretude aos passos traçados como coordenador da política regional.

Nesse contexto, o CAL assinou com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) um acordo de cooperação<sup>129</sup> no qual o Fundo passou a ser o mecanismo operacional e financeiro privado da autarquia, para atuar referenciado no PRV, na captação de recursos. Com efeito, o trabalho do Funbio resultou na execução de dois projetos em apoio a estruturação do consórcio e do próprio plano. O projeto de estruturação do consórcio foi financiado pelo Instituto Clima e Sociedade (ICS) e o segundo, com a Embaixada França para elaboração de um plano integrado do CAL para controle do desmatamento, permitiu também a contratação de um técnico para auxiliar os trabalhos (Brasil, s.d.).

A constituição do consórcio, no entanto, permitiu e permite que a autarquia organize oficialmente espaços de diálogo dos estados amazônicos na edição das Conferências das Partes no âmbito da Convenção-Quadro. No ano de 2021, na COP 26, em Glasgow, Escócia, foi firmado com Consórcio e a Emergent<sup>130</sup>, coordenadora Coalizão LEAF<sup>131</sup>, um memorando de entendimento (MoU) para transações futuras com os entes amazônicos com objetivo de redução do desmatamento.

Na época, o Presidente do consórcio e governador do Estado do Pará, no ato de assinatura declarou:

submetemos a proposta a Coalizão LEAF e demonstramos nosso claro compromisso em seguir com ações de redução ao desmatamento nos próximos anos, e principalmente, como pretendemos fazê-lo. Além de reduzirmos o desmatamento, identificamos as ações que são necessárias para estruturar o estado institucional e juridicamente rumo a uma política ambiental e climática robusta e coadunada à transição a uma economia carbono neutro. Esse MoU é uma demonstração evidente de que possuímos uma estratégia clara para a contribuição da Amazônia para o equilíbrio climático (Barbalho, s.d.).

Na sequência e no evento internacional da COP 26, o Consórcio da Amazônia, juntamente com o Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, firmou parceria com a Organização das Nações Unidas – ONU, em meio a desarticulação que havia entre União e

---

<sup>129</sup> O acordo com a Funbio foi assinado no ano de 2009 (Brasil, 2009).

<sup>130</sup> O Estado do Acre foi o primeiro estado amazônico a firmar compromisso com a Emergente, coordenadora da coalizção Leaf, para início das negociações com objetivo de assinar o contrato de compra de reduções de emissões (Erpa, na sigla em inglês, para fornecimento de até 10 milhões de toneladas de créditos de carbono florestal de alta integridade à Coalizção para os anos de 2023 a 2026. A previsão de assinatura do contrato é para o ano de 2024.

<sup>131</sup> A Coalizção Leaf é uma parceria público-privada única focada em deter o desmatamento tropical até 2030. Ao reunir governos florestais, o setor privado, governos doadores, Povos Indígenas, comunidades locais e a sociedade civil, a Leaf visa levantar e aplicar o financiamento necessário para enfrentar o desmatamento, fazendo com que as florestas tropicais valham mais vivas do que mortas ([www.leafcoalition.org](http://www.leafcoalition.org)).

Estados amazônicos sobre a política ambiental e climática<sup>132</sup>. No ano de 2023, por ocasião da COP 27, em Sharm El-Sheik, no Egito, foi firmado o pacto para criação do mecanismo programático-financeiro para promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira (MPTF da Amazônia)<sup>133</sup>, assinado pelo CAL e ONU, com o objetivo de criar um Fundo multi-doadores para desenvolver propostas de promoção ao desenvolvimento humano e econômico da região Amazônica, em harmonia com os ecossistemas naturais.

A movimentação internacional dos Estados por meio do Consórcio está inserida na estratégia de captação de recursos que financie as ações de conservação e desenvolvimento sustentável em um modelo regional de modo a instituir apoio a uma nova economia.

Com a assunção de um novo governo federal no Brasil em 2023, a parceria com a ONU evoluiu em razão da mudança de postura do poder central com as causas ambientais e climáticas e o governo federal passou a integrar o pacto programático-financeiro, antes firmado apenas com o Consórcio, assumindo o papel de coordenador da relação vertical com a autarquia estadual.

Foi nessa perspectiva que em 31 de julho de 2024, o governo federal em parceria com Consórcio e a ONU apresentaram o Fundo Brasil-ONU com objetivo de captar recurso para financiar o desenvolvimento Sustentável da Amazônia (Brasil, s.d.).

A proposta do Fundo Brasil-ONU, insere-se nas deliberações da Convenção Quadro e no próprio Acordo de Paris quanto ao apoio em investimentos que os países desenvolvidos devem realizar aos países em desenvolvimento para combate à mudança do clima e adaptação.

No caso específico da parceria com Fundo Brasil-ONU, o compromisso centra-se na geração de alternativas econômicas, a proteção dos modos de vida e meios de subsistência das populações e a garantia de sua segurança física, hídrica, energética, climática, sanitária e alimentar (Brasil, s.d.).

O outro passo importante nas relações federativas e interfederativas, ocorreu com a

---

<sup>132</sup>Segundo Teixeira e Cichovski (2023, p. 13-15), “No período de 2019 a 2022, o governo federal realizou uma mudança de perspectiva da política ambiental, afrouxando a fiscalização e negando dados científicos apresentados por satélite, embora houvesse a constatação de aumento de invasões em terras indígenas. [...] Há uma coincidência entre o momento do discurso pelo afrouxamento das fiscalizações ambientais e aumento do desmatamento nos estados do Pará e Amazonas, tanto nos espaços federais quanto nos estaduais”.

<sup>133</sup> O MPTF da Amazônia consiste na mobilização de recursos por meio da criação de um fundo fiduciário, chamado Fundo de Multi-doadores das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Legal (MPTF da Amazônia). O mecanismo vai beneficiar os grupos populacionais mais vulneráveis da região com ações de geração de alternativas econômicas sustentáveis, de proteção de seus meios e modos de vida e de garantia de sua segurança física, sanitária, energética, climática e alimentar. O MPFT da Amazônia vai priorizar propostas para melhorar a governança ambiental e reduzir atividades ilegais, empoderar a população da região e apoiar assentamentos humanos e cidades sustentáveis, além de aprimorar o manejo de temas socioambientais (ONU/brasil.un.org Disponível em :<https://brasil.un.org/pt-br/253597-fundo-brasil-onu-para-amaz%C3%B4nia>) Acesso em: 3 set. 2024.

criação, pelo governo federal no ano de 2023, do Conselho da Federação, importante contraponto às ações desestabilizadoras na área ambiental entre 2019 e 2022. Tal fato, reposiciona à União ao papel de coordenadora das políticas ambientais e climáticas, mas não só nestas áreas, e na responsabilidade de efetivar os mandamentos do artigo 23 da Carta Constitucional<sup>134</sup>.

O Conselho da Federação é o órgão de integração e de promoção da cooperação dos níveis de Governo federal, estadual, municipal, com a finalidade de subsidiar e de promover a articulação, a negociação e a pactuação de estratégias e de ações de interesses prioritários comuns, com vistas ao desenvolvimento econômico sustentável e à redução das desigualdades sociais e regionais (art. 1º, § 1º do Decreto nº 11.495/2023). O conselho da federação é composto por dezoito integrantes, dentre os quais participam o consórcio da Amazônia Legal e demais consórcios estaduais e um representante do Fórum nacional de governadores (Brasil, 2023).

Por ocasião do lançamento do Conselho da Federação, o Presidente do consórcio da Amazônia declarou: “Solicitamos que o Conselho da Amazônia<sup>135</sup> seja o fórum protagonista transversal de discussão do desenvolvimento regional da Amazônia, que dialogue no combate às irregularidades ambientais, mas também possa discutir transição no uso do solo e economia de baixo carbono” (Brasil, 2023).

O Conselho da Federação, desta forma, inaugura uma nova fase de institucionalidade e um novo momento no federalismo brasileiro. O órgão colegiado conta com a presença da União e de forma paritária dos demais níveis de governo com a representação dos entes subnacionais por meio do órgão coletivo consórcio público. O conselho é um espaço de construção de consensos, e, sobretudo, de aperfeiçoamento de instrumentos de cooperação e coordenação federativa; estímulo a políticas que promovam maior equidade entre os entes subnacionais na pactuação federativa, “consolidando a cooperação intergovernamental como elemento orgânico ao Estado brasileiro” (Abrucio; Lício; Silva, 2023).

Além do Conselho da Federação, o CAL integra ainda: O Conselho da Agricultura Familiar (Condraf– Decreto nº 11.451/2023); Fórum Permanente de Gestores de Direitos Humanos – Portaria nº 352/2023; Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento

---

<sup>134</sup> Em 2020, o então Presidente Jair Bolsonaro por meio do Decreto nº 10.239/2020, criou o Conselho Nacional da Amazônia Legal, alterando sua configuração original dada pelo Decreto nº 1.541/95, com objetivo de coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal (art. 2º). Deste novo conselho não participavam os governadores da Amazônia e nem o Consórcio da Amazônia Legal (Brasil, 2020).

<sup>135</sup> É possível que nessa declaração o governador do Pará e presidente do CAL tenha pretendido dizer Consórcio da Amazônia ao invés de Conselho.

Sustentável (CNODS – Decreto nº 11.704/2023) e o Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CIDR – Portaria SE/MIDR nº 1.708/2024).

No âmbito de ações mais executivas, o CAL firmou cooperação técnica com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional com a finalidade de estabelecer agenda de desenvolvimento regional com os nove estados da região, e foco na estruturação da Política de Desenvolvimento e Integração na Faixa de Fronteira, do programa de Bioeconomia (Bioregio) e das Rotas de Integração Nacional (Brasil, s.d.).

Em conjunto com o Ministério do Planejamento, no ano de 2023, o CAL firmou carta de intenções com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para colaboração no programa Amazônia Sempre<sup>136</sup>, com objetivo de canalizar recursos financeiros e de cooperação técnica para apoiar projetos que promovam o desenvolvimento sustentável integrado da Amazônia Legal brasileira, em consonância com o planejamento conjunto entre os signatários.

Outra parceria relatada no sítio do CAL na internet, foi firmada com entidade da iniciativa privada em abril de 2024, em encontro no Estado do Acre, no qual o CAL e o Instituto Unibanco assinaram um termo de parceria para promover o desenvolvimento e a valorização dos gestores educacionais em toda rede estadual dos estados consorciados. A proposta visa formar os profissionais em gestão educacional e escolar para o diálogo com as necessidades sociais, ambientais e econômicas da região (Brasil, s.d.).

Por fim, o Consórcio e o governo do Pará promoveram ações junto ao governo federal para trazer ao Brasil e para a Amazônia – Belém/PA, a 30ª reunião da Conferência da Partes, no ano de 2025, aproveitando a oportunidade e o posicionamento das autoridades brasileiras com o propósito de proteção da floresta tropical e desenvolvimento econômico sustentável da Região.

Nesse sentido, o Consórcio realiza extensa agenda na promoção de eventos de interesse dos Estados e de preparativos para a COP 30 em Belém no ano de 2025, sem, no entanto, firmar nenhum convênio, contrato ou similar com a União para esta finalidade específica. Com efeito, essas ações desencadeadas pelo CAL fazem com que a autarquia mantenha de forma permanente agenda de coordenação com as Câmaras técnicas e entre estas e os órgãos federais (Brasil, 2024).

De todo o conjunto de atos firmados pelo CAL aqui relacionados, não se tem notícia

---

<sup>136</sup> Segundo informação do sítio do BID, o “Programa Amazônia Sempre é um programa holístico guarda-chuva para o desenvolvimento sustentável da região, que visa trabalhar conjuntamente pela conservação da floresta e ação climática, e oferecer alternativas econômicas para melhorar a qualidade de vida das pessoas” (BID/iadb.org).

pelos canais oficiais do CAL ou mesmo dos estados, de desdobramentos em atos específicos do consórcio com um ou todos os estados, individualmente.

De acordo com o sítio do CAL na internet, a periodicidade de reuniões de articulação e acompanhamento das Câmaras técnicas realizadas pela equipe do consórcio permite a integração e troca de experiências entre os órgãos estaduais executores das políticas ambientais e de outras áreas relacionadas ao impacto na questão climática e ambiental como a regularização fundiária, por exemplo, bem como os demais temas em debate nacional como a reforma tributária.

Na prática, a coordenação dessas Câmaras setoriais pelo CAL com gestão entre os estados e os órgãos federais criam condições para o diálogo interfederativo unificado da Região e possibilita uniformizar ações conjuntas, como a identificada no caso do agravamento das queimadas e desmatamento ilegal no ano de 2024 no qual medidas de proibição do uso do fogo para limpeza de áreas rurais, prática amplamente utilizada nos estados foram adotadas para reforço das ações de comando e controle<sup>137</sup> (Brasil, s.d.).

Muito embora mantenha extensa agenda de relação, articulação e trabalho interfederativo com determinados órgãos da União, não se identifica nos acordos ou Protocolos assinados ou participação nos órgãos colegiados dos quais o CAL integra ou participa na condição de visitante, diálogo específico para tratar a questão do enfrentamento ao desmatamento na Amazônia ou de adaptação aos efeitos à mudança do clima com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e seus órgãos.

O Bioma vem sofrendo as consequências da pior crise climática de sua história com reflexos na seca dos rios amazônicos<sup>138</sup>. Mesmo diante de tal crise climática, não se identifica previamente até agosto de 2024 ações específicas do CAL com estados amazônicos para enfrentamento do desmatamento na região, além, apenas, das reuniões com a Câmara temática do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Observa-se, por oportuno, que a revisão do planejamento estratégico do CAL realizada em 2023 não apontou entre os eixos temáticos no qual se inserem os projetos prioritários do planejamento da instituição, qualquer menção ao enfrentamento às mudanças climáticas. Mesmo adotando a bioeconomia como propulsora para transição de uma economia de baixo

---

<sup>137</sup> Diante do agravamento das queimadas e desmatamento ilegal, os estados da Amazônia Legal adotaram uma série de medidas proibitivas do uso do fogo na limpeza de áreas rurais e manejo de pastagens. Cada estado editou Decreto de situação de emergência e suspendeu a emissão de autorizações para queimadas controladas. Disponível em: <https://www.consorcioamazonialegal.gov.br/post/estados-da-amaz%C3%B4nia-legal-pro%C3%ADbem-uso-de-fogo-para-limpeza-de-%C3%A1reas-rurais>. Acesso em: 4 nov. 2024.

<sup>138</sup> Gouveia e Fonseca (2024) em reportagem “Amazônia em chamas enfrenta a seca histórica”. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/>.

carbono, não se apresentam as mudanças climáticas com interrelação entre as ações a serem buscadas na promoção do desenvolvimento sustentável, ainda que esteja presente ações de redução do desmatamento.

Observa-se pela extensa agenda criada pelo CAL e a ampliação, desde o início de sua criação, das Câmaras temáticas de discussões a adesão aos entes estaduais às propostas do Consórcio, contudo, não há qualquer indicador ou sistema de participação e transparência nesses processos que possam aferir os resultados até aqui.

#### 4.1.2 A relação de cooperação da União com o Consórcio da Amazônia Legal e os Estados da Amazônia para redução do desmatamento

A questão da perda da floresta pelo desflorestamento preocupa cientistas e estudiosos do clima há muito tempo. Isso porque a “Amazônia é um ecossistema crítico para a manutenção do clima global e regional, em especial na questão do ciclo do carbono, ciclo hidrológico e manutenção da biodiversidade”, como visto (Artaxo, 2022, p. 9).

Controlar o desmatamento e zerar o desmatamento ilegal, bem como conter a degradação florestal é o desafio posto neste século uma vez que associadas às mudanças climáticas globais essas queimadas frequentes e a ocorrência de secas extremas aproximam a Amazônia do denominado “*tipping points*” ou ponto de não retorno<sup>139</sup> (Artaxo, 2022, p. 11).

Como ressaltado, foi diante deste cenário que no ano de 2023, o governo federal relançou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, principal política pública de combate e enfrentamento ao desmatamento no bioma amazônico que tinha sido encerrada no período de 2019 e 2022. O plano é assinado diretamente com os entes subnacionais amazônicos e recebem recursos do Fundo Amazônia (Brasil, 2023).

Durante a tensão existente no período de 2019 e 2022, entre o governo central e os subnacionais no desmonte da política ambiental e das ações de comando e controle, o ambiente institucional das relações intergovernamentais era tumultuado e, segundo Abrucio *et al.* (2020, p. 7), a concepção era de confronto intergovernamental e de luta constante aliada ao repúdio a negociação institucional.

De acordo com Follesdal (2022), se instalou no país um clima de instabilidade com

---

<sup>139</sup> Pontos de não retorno ou Global Tipping Points – Os pontos de não retorno no sistema terrestre representam ameaças de uma magnitude nunca enfrentada pela humanidade. Podem desencadear efeitos dominó devastadores, incluindo perda de ecossistemas inteiros e da capacidade de cultivo de culturas básicas, com impactos sociais que incluem deslocamentos em massa, instabilidade política e colapso financeiro, diz o diretor da Global Systems Institute (GSI). Disponível em: <https://global-tipping-points.org/> Acesso em: 12 nov. 2024.

surgimento de uma ordem política federal marcada pelo alto nível de “contestação constitucional”, com a desregulamentação da legislação ambiental e ações contra a política climática profundas promovida por atos normativos do governo central, incluindo a suspensão de repasses em andamento, como os do Fundo Amazônia, como mencionado neste trabalho.

A reativação de projetos e transferência de recursos pelo fundo no âmbito dos estados, no entanto, não ocorreu de forma imediata. Em pesquisa realizada nos sites públicos dos governos da Amazônia e do órgão gestor do Fundo Amazônia – BNDES, têm-se notícia da liberação de apenas um contrato firmado no valor de R\$ 98 milhões para combate ao desmatamento e queimada e estruturação dos órgãos ambientais no Estado do Acre, para apoio as ações de combate ao desmatamento em 12.04.2024<sup>140</sup> (Brasil, s.d.).

O Fundo Amazônia é o operador dos recursos do PPCDAM e, para tanto, conta em sua estrutura de funcionamento com o Comitê Orientador – Cofa<sup>141</sup> composto por representantes do governo federal; representantes de cada um dos estados da Amazônia legal; por membros da sociedade civil e por membros da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC<sup>142</sup>.

O Cofa é um comitê tripartite que tem como atribuição estabelecer as diretrizes e critérios para aplicação dos recursos do fundo Amazônia na Amazônia legal e em outros biomas, cabendo ainda zelar pelas iniciativas apoiadas pelo Fundo ao PPCDAM e o BNDES é a secretaria executiva do comitê.

O CAL não participa do Cofa e não há registro de que o PPCDAM apoie qualquer ação de estruturação do Consórcio na execução de suas metas. As ações planejadas pelo CAL para combate ao desmatamento na Região em articulação com os entes consorciados são previstas no portfólio de projetos dentro do PRV pendente de captação de recursos para execução até a presente data.

Em recente pesquisa sobre a importância do Fundo Amazônia como gestor dos recursos do PPCDAM e diante do desafio para liberação dos recursos, Guimarães concluiu:

O desafio será fortalecer as capacidades estatais dos governos estaduais e dos órgãos

---

<sup>140</sup> A informação sobre o contrato no site do BNDES informa ainda: “O projeto contratado é o primeiro da nova fase do Fundo Amazônia com governos estaduais e prevê ações multissetoriais integradas de combate ao desmatamento e à degradação florestal na Amazônia. A Estruturação da iniciativa poderá servir de modelo para outros estados da Amazônia Legal (Brasil, s.d.).

<sup>141</sup> Ressalta-se que o Cofa e outros comitês do Fundo Amazônia foram extintos com a edição do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu e estabeleceu regras que limitaram a existência e a atuação de colegiados na Administração Pública Federal durante o período do governo de Jair Bolsonaro, sendo restabelecido a partir de 2023 pelo Decreto n 11. 368/2023.

<sup>142</sup> Decreto nº 11.368, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11368.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.368%2C%20DE%201%C2%BA,visa%20o%20disposto%20no%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11368.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.368%2C%20DE%201%C2%BA,visa%20o%20disposto%20no%20art.) Acesso em: 10 nov. 2024.

federais envolvidos com as políticas ambientais para que consigam apresentar e executar projetos de acordo com uma estratégia clara de desembolsos mais ágeis, tendo em vista a existência de valores represados e a urgência diante do agravamento da crise ambiental (Guimarães, 2023, p. 71).

Dessa forma, os estados da Amazônia atuam sob a coordenação do governo federal na execução do PPCDAm que se consolida como a política pública de resultados no combate ao desmatamento no país, levando o Brasil a expressar metas de redução do desmatamento na PNMC e basear as suas NDCs do Acordo de Paris nos resultados e boa experiência do programa, conforme visto no capítulo segundo.

Verifica-se que mesmo após a criação do instrumento de cooperação que é Consórcio Interestadual da Amazônia Legal – CAL, ainda há invisibilidade ou melhor pouco conhecimento do potencial desta instância e da natureza jurídica que lhe reveste o poder autárquico junto à complexa estrutura de gestão e governança no âmbito do governo federal e, em especial, dos órgãos responsáveis pela política de meio ambiente e clima.

Em recente pesquisa sobre a proteção Ambiental no Brasil e o federalismo cooperativo, Santana *et al.* demonstram a complexidade da teia estrutural da gestão e do funcionamento dos órgãos de proteção ambiental organizados pelo Sisnama com instituição multinível do poder público a exigir uma verdadeira atuação em rede dos órgãos ambientais. Pensado antes da Constituição, mas por ela recepcionado, o Sisnama descentraliza em várias instâncias as entradas e saídas nas esferas da gestão da Administração com objetivo de atender ao preceito fundamental de cuidados do patrimônio ambiental para essa e às futuras gerações (Santana; Leuzinger; Da Silva, 2019).

A pesquisa realizada por Santana *et al.* buscou comprovar quantos atos de cooperação foram firmados sob a égide da Lei Complementar nº 140/2011, no âmbito da União, Estados e Municípios. O resultado constatou que a gestão descentralizada por meio dos instrumentos de cooperação dispostos na regulamentação do artigo 23 do texto constitucional, - LC nº 140/2011 - quanto a competência comum às três esferas de poderes, restou incipiente e, em sua maior parte, ainda formalizada com base em convênios no modelo tradicional e termos de cooperação técnica, sem a utilização dos modernos instrumentos que o mencionado diploma legal instituiu (Santana; Leuzinger; Da Silva, 2019).

Em sua conclusão, os autores da referida pesquisa afirmam: “que o Brasil vivencia um federalismo cooperativo aparente para proteção do meio ambiente, ou seja, não passa de uma ficção” (Santana; Leuzinger; Da Silva, 2019, p. 302).

Não podemos deixar de mencionar que a pesquisa ocorreu após um período de oito anos

da entrada em vigor da LC/140/2011 e quatro anos da criação do CAL, sem que fosse mencionada sua existência ou qualquer atuação deste em relação à gestão ambiental. Não é possível identificar se o resultado indica desconhecimento sobre o consórcio estadual pelos atores dos órgãos ambientais que responderam à pesquisa, em todas as esferas de poder ou pelo tipo de pergunta formulada aos entrevistados.

Por outro lado, quanto a consórcios intermunicipais, a pesquisa identifica a atuação de vários consórcios, possuindo a região sul maior quantidade. Os consórcios intermunicipais voltam-se na maioria aos objetivos de resíduos sólidos; recuperação de área degradada; qualidade da água, entre outros. Os municípios com maior população (acima de 500.000 habitantes) celebraram mais este tipo de cooperação (Santana; Leuzinger; Da Silva, 2019).

Curioso observar que quanto aos consórcios municipais há pleno conhecimento de sua atuação e papel desempenhado, tanto pelos formuladores quanto atores entrevistados, fortalecendo o argumento já trazido neste trabalho de que a introdução desse instrumento de cooperação foi mais amplamente incentivado no âmbito local em virtude do processo de descentralização e execução das políticas públicas a estes entes municipais e a capacidade de compartilhar esforços e recursos conjuntos para a prestação do serviço que representa o consórcio público.

De igual modo, é possível identificar a ausência no estudo de menção ou conhecimento, seja pelos pesquisadores ou pelos atores pesquisados, da existência e formação do CAL na estrutura administrativa dos estados da Região Norte, mesmo a entidade autárquica integrando a administração estadual dos nove estados consortes, conforme seu Protocolo de Intenções.

Daí pode-se verificar a lacuna existente sobre a baixa difusão da informação de constituição do instrumento autárquico consórcio da Amazônia Legal, criado em 2017, pelo conjunto de atores que compõe a estrutura administrativa dos órgãos públicos nos estados pesquisados, apesar da configuração jurídica dada aos consórcios públicos pela emenda nº 19/98 e leis infraconstitucionais posteriores, Lei nº 11.107/05 e sua regulamentação, dado que o estudo foi realizado no período de julho de 2017 a agosto de 2018, avaliando-se os atos firmados de acordo com a LC n.º 140/2011.

A Lei nº 11.107/05 e seu decreto regulamentador foram inovadores à cultura da Administração Pública até então voltada à supremacia do interesse público em detrimento ao particular. Essa legislação implantou, como ressalta Teixeira (2008, p. 147), “a cultura da negociação”, traduzindo à ideia de se privilegiar o acordo de vontades entre os diversos parceiros ao invés da imposição quase absoluta do agir que possuía o Poder Público.

No conceito de administração gerencial trazido na base da EC/19/98 e,

consequentemente, albergado na legislação infraconstitucional que lhe efetiva, os consórcios públicos são instrumentos com características contratuais e formalizados pelos entes estatais instituidores como decorrência do diálogo e equilíbrio na composição dos interesses compartilhados pela definição de um objetivo em comum pactuado para alcance por todos, de acordo com Teixeira (2008).

E, por ser o consórcio instrumento de cooperação foi que a LC nº 140/2011 o incorporou para as relações de proteção ambiental, regidos de acordo com a Lei nº 11.107/05 e seu regulamento como modo pragmático jurídico de efetivar as relações federativas administrativas de acordo com o que estabelece o artigo 23 da CF/88.

No entanto, para Henrichs (2023, p. 17), essa possibilidade no deslocar a implementação de competências comuns para “outro núcleo jurídico compartilhado - o consórcio público – adiciona-se mais uma camada de complexidade ao jogo federativo, potencializando o dilema da coordenação”.

Essa coordenação, na visão de Jaccoud (2020, p. 39), implicaria mover estratégias e recursos, com objetivo ao ajuste (vertical ou horizontal) de ações de governo por meio de instrumentos para criar maior coerência e reduzir as lacunas, redundâncias e contradições das políticas públicas.

Celina Souza (2024, p. 44) classifica como engenhoso e complexo a coordenação vertical e horizontal das políticas públicas no Brasil, em razão da constitucionalização afeta à muitas áreas, sobretudo, as sociais e a ambiental. A autora ressalta que a Constituição de 88, aplicou às políticas públicas tanto a coordenação quanto a cooperação, uma vez que foi delegado ao Executivo federal o desenho de inúmeras políticas públicas, sob sua coordenação.

Esta abordagem constitucionalista das políticas públicas se coloca para opor qualquer pretensão excludente de gestão do Estado ao dever constitucional de compreender as políticas públicas como instrumentos que o texto constitucional estabeleceu para redução de desigualdades, afirmação solidária das liberdades e promoção da dignidade humana (Carvalho; Coelho, 2022).

Assim, essa dinâmica trata das relações intergovernamentais que são estabelecidas nas estruturas administrativas institucionais da Administração pública, pelas ações públicas, seja de forma vertical ou horizontal, decorrentes do modelo federativo adotado pela CF/88 (Macedo; Pequeno, 2020),

Nessa concepção, a descentralização por meio das transferências de atribuições a estados e municípios que a CF/88 trouxe, em um período posterior promulgação do texto constitucional, se mostrou de intenso processo competitivo nas relações intergovernamentais

tanto de forma vertical quanto horizontal muito em razão do vácuo legislativo quanto aos mecanismos de cooperação, a exemplo, da regulamentação tardia do artigo 23 da CF/88 (Cunha, 2004).

Essa dinâmica dentro do sistema do federalismo, de acordo com Elazar, ocorre por meio de pactos e acordos mútuos entre as partes com foco nas relações interfederativas (Liziero, 2018, p. 335).

Considerando que o federalismo dispõe de diferentes níveis de governo com a função de administrar as interações das ações entre eles, as relações intergovernamentais se caracterizam “como o conjunto de políticas e mecanismos pelo qual essas interações são geridas” (Cavalcanti, 2016, p. 65).

Essas ações voltam-se a articulação entre os entes governamentais divididas em: cooperação e coordenação. Partindo de desenhos institucionais diversos, mas negociados, “a cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões, por requerer medidas “de cima para baixo” (Souza, 2018, p. 45).

Segundo Henrichs e Meza (2017, p. 127), esse compartilhamento de algumas competências verticais e a coexistência de partilha horizontal, no federalismo cooperativo brasileiro, leva o processo de tomada de decisão a um certo monopólio pela União, sobretudo, quanto aos tributos que suportam essas atuações.

No caso da competência comum do artigo 23 da CF/88 relativa à proteção das florestas a coordenação vertical com estados e municípios se dá em razão do seu desenho, isto é, a regulação é federal e a implementação subnacional (Souza, 2019).

Logo, em matéria ambiental, a coordenação e a cooperação entre a administração federal, estadual e municipal resultam, principalmente, da interdependência de tarefas dos entes federados, devendo elas serem harmonizadas em sua execução, o que em muitas vezes não ocorre (Farias, 2014).

Essa harmonia entre as esferas na prática, por outro lado, nem sempre se efetiva. Mesmo o PPCDAM sendo a política pública de bons resultados em seus índices de desmatamento, foi necessário o ente federal lançar uma estratégia específica e desagregada do PPCDAM dos estados para caminhar junto aos municípios de maior desmatamento na Amazônia. Como ainda está em fase de lançamento não se tem dados para avaliar a estratégia, mas, aparentemente, poderá demonstrar a baixa articulação interfederativa junto ao programa principal entre estados e municípios sob a coordenação do ente central.

Por outro lado, na descentralização da gestão ambiental a imposição constitucional do dever de agir aos três entes federativos esbarra em obstáculos estruturais dos órgãos ambientais

estaduais e municipais além da cultura dos órgãos centrais que atuam com uma visão centralizadora somada a baixa capacidade técnica e de participação social (Scardua; Burszty, 2003).

Sem a pretensão de aprofundar as características de verticalização ou horizontalização das políticas públicas, neste trabalho, é importante destacar a dimensão da complexidade na articulação da coordenação ou cooperação entre níveis de governo na execução das políticas decorrentes da competência comum no artigo 23 da CF/88, no desenho do federalismo cooperativo brasileiro de forma a garantir a sua efetividade.

Como visto, a introdução do artigo 241 se deu no bojo da reforma administrativa – EC nº 19/98 - que instituiu a administração gerencial voltada ao atendimento público ao cidadão com base no princípio da eficiência administrativa para prestação dos serviços públicos.

O modelo gerencial que predomina atualmente na Administração Pública trazido com a reforma, segundo Abrucio, é o centrado na descentralização da atuação administrativa denominado pela vertente *Public Service Orientation* – PSO<sup>143</sup>. Segundo Abrucio (2002, p. 190), esse modelo traz o conceito de cidadão enquanto sujeito coletivo, ou seja, cidadania enquanto conjunto de cidadãos com direitos e deveres; uma atuação da gestão por meio da cooperação em seus processos sendo realizada de modo a garantir o princípio da equidade na oferta de serviços públicos conjugando também o *accountability* para alcançar os melhores resultados na gestão pública com equidade social.

Por outro lado, alerta Abrucio (2003, p. 195), que essa descentralização desacompanhada dos mecanismos de coordenação e políticas compensatórias podem gerar mais desigualdades entre as regiões e fragmentarem as prestações do serviço público, bem como a separação entre formulação e implementação das políticas públicas uma vez que, em geral, quem fórmula desconhece os verdadeiros problemas do dia a dia e quem executa não sabe por que o faz.

Nesse contexto o consórcio público foi inserido como mecanismo de efetivação da cooperação federativa na execução de políticas públicas, em um primeiro momento, mais voltado a consecução por entes locais, atendendo o processo de descentralização e a complexidade e investimentos dos serviços públicos a serem ofertados, como saúde e educação, na superação dos problemas locais de gestão, recursos financeiros, capacidade técnica, entre

---

<sup>143</sup> A *Public Service Orientation* – PSO – leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões, praticamente ausentes, do debate do modelo gerencial. Trata-se da problemática da descentralização, que seus conceitos foram formulados. Esse modelo surgiu na Grã-Bretanha e seu modelo de Administração.

outros (Macedo; Pequeno, 2020).

A literatura majoritariamente sobre o tema consórcio público avalia o instrumento sob a ótica municipal tanto para políticas sociais quanto para políticas ambientais (Abrucio; Sano, 2011; Henrichs, 2023; Galvão, 2020; Macedo; Pequeno, 2020; Franzese, 2016; Farias, 2022). Estudos sobre o consorciamento interestadual são escassos, tanto em relação à gênese, quanto ao modo de funcionamento (Rufino *et al.* 2024, p. 270).

No caso a LC nº 140/2011, ao descentralizar a execução da competência administrativa em matéria ambiental dos entes federativos listando os instrumentos jurídicos à disposição para o atuar em cooperação e coordenação buscou evitar as superposições e conflitos de atuações, sobretudo, nas atividades de interesse econômico ou melhor para resolver os conflitos de competências existentes no desenvolvimento destas atividades, no momento do licenciamento ambiental, mais fortemente (Farias, 2014).

Tanto é assim que a literatura está voltada a avaliação dos arranjos consorciais em matéria ambiental majoritariamente em relação licenciamento ambiental e a própria legislação – LC nº 140/2011 – voltou seu detalhamento a esse processo, especialmente, na definição da competência dos três níveis de governo.

O consórcio se insere nessa possibilidade de reunir os esforços e recursos técnicos e financeiros repartindo o poder dentro do processo de cooperação interfederativa antes concentrado em um ou mais níveis (Henrichs; Meza, 2017).

Na avaliação de Abrucio *et al.* (2020, p. 46), em análise aos consórcios municipais, é apontado como um dos fatores de sucesso desse tipo de arranjo, os inputs gerenciais e de controle social como variáveis a serem bem aplicadas.

É diante da necessidade de dar respostas aos desafios do século XXI e dos problemas resultantes das desigualdades regionais com ampliação do espaço decisório federativo que os consórcios interestaduais foram formados ocupando a lacuna existente da política regional federal que na atualidade tem se mostrada ineficiente às necessidades das regiões e das populações residentes e, no caso, do CAL das mudanças climáticas e desmatamento que afetam o bioma Amazônico sem uma perspectiva de economia alternativa clara para região.

Desta forma, a atuação do CAL em firmar parcerias para benefício dos estados consortes consolida e promove a busca por tornar efetivo um importante espaço de discussão e deliberação dentro da horizontalidade das relações federativas para tratar os problemas e os investimentos comuns intergovernamentais regionais que impactam tanto o local, nacional quanto o cenário internacional (Ribeiro; Araújo Filho, 2024).

A importância de atuação reconhecida pelo ente central ao instituir Conselho da

Federação como espaço público de diálogo criado para negociar propostas de políticas públicas e reformas de interesse comum com foco no desenvolvimento econômico sustentável e a redução das desigualdades sociais e regionais foi um grande avanço ao federalismo cooperativo.

Por outro lado, tem-se, também, a relação federativa vertical do consórcio com a União nem sempre ajustada e previsível. Na visão de Elazar (1991), essa relação no federalismo propicia tensão entre o poder central e suas unidades (União e Estados subnacionais) na defesa de seus interesses e serve como movimento do sistema.

Essa tensão pode ser traduzida no federalismo brasileiro no período no qual o pacto federativo ficou sob ameaça pela visão personalíssima da atuação do então Presidente da República, Jair Bolsonaro, contrário aos *checks and balances* vindos do Congresso Nacional, do STF e da Federação. O resultado dessa época foi o aumento da descoordenação federativa, e na área ambiental e climática, a revogação das políticas públicas e legislação de proteção em vigor, com a perda da desinstitucionalização de canais democráticos de diálogo com os governos subnacionais, especialmente, no plano das políticas públicas, o que vale ser ressaltado mais uma vez (Abrucio, 2022).

Foi um momento em que as relações de diálogo, negociação ou participação subnacional em programas federais foram reduzidas ou suprimidas com estabelecimento de uma lógica de confronto intergovernamental elegendo-se as instituições e suas lideranças como opositores ou inimigos, os governadores da Amazônia, dentre eles (Abrucio *et al*, 2020).

É nesse contexto de crise federativa e desafios para o bioma amazônico que a atuação do CAL se materializa - no período de 2019 e 2022 - na busca para superar a ausência de investimentos e apoios na proteção da Floresta, passando a promover o diálogo internacional resultante de um caminhar anteriormente estabelecido no ambiente do Fórum dos Governadores e realizado institucionalmente pelo consórcio na arena internacional da Conferência das Partes da Convenção Quadro sobre o Clima, como dito.

#### 4.1.3 A dinâmica do Consórcio na relação federativa com a União e a Conferência das partes - COP

As reuniões que ocorrem no âmbito da Conferência das Partes da Conferência Quadro sobre o Clima promovem aos estados Amazônicos um ambiente de apresentação das experiências locais voltadas ao desenvolvimento sustentável e permitem discussões de temas relevantes nas arenas de diálogos que são criadas nesses espaços pelo governo federal ou pelos governos estaduais e parceiros.

Até a constituição do CAL esses eventos, em regra, eram promovidos pelos estados de forma individualizada ou em parceria com o Fórum dos Governadores, parceiros internacionais e ONGs nacionais sempre a partir de uma experiência desenvolvida no território. Exemplo disto foi a difusão do modelo de legislação do SISA – Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais do Estado Acre, que permite implementar o programa REM, Redd+ para pioneiros, com o governo alemão, como descrito no segundo capítulo deste trabalho.

A realidade desses eventos pulverizados mudou após a institucionalização do CAL e a primeira participação dos estados amazônicos por meio da representação do consórcio ocorreu na 26ª COP, em Glasgow, no ano de 2021, com organização de um espaço único pelo Consórcio da Amazônia Legal para Amazônia onde vários eventos foram promovidos.

Na 28ª Conferência das Partes em Dubai no ano de 2023, o CAL promoveu uma série de diálogos no espaço denominado HUB Amazônia com a participação dos governadores dos estados, cientistas, empresários, população tradicional, governos estrangeiros, entidades multilaterais, entre outros (Brasil, 2023).

As discussões foram desenvolvidas em sessenta painéis no espaço do CAL. No painel “Transição econômica para a Amazônia: desenvolvimento socioeconômico de baixas emissões”, os governadores falaram da importância e dificuldades que enfrentam para preservação da floresta e desenvolvimento com inclusão para região e cada um dos estados. O sentimento dos líderes políticos foi externado na fala do Presidente do consórcio e governador do Estado do Pará que afirmou:

A presença dos governadores aqui é uma demonstração do compromisso, do interesse, da disposição e da priorização por parte dos estados em fazer a Amazônia esteja aqui representada. [...] Precisamos fazer com que a floresta tenha valor. E é o fato, a floresta só entra na agenda global pelo romantismo da importância da floresta, mas a floresta nunca foi colocada de maneira efetiva, como riqueza necessária à preservação, com consignação ao aspecto social. Em 2019, 2021 e 2022, nas COPs, nós ouvimos falar sobre energia, sobre segurança alimentar, sobre regeneração produtiva, mas não ouvimos falar sobre floresta ou ouvimos falar de maneira periférica. Estou fazendo esse alerta porque nós temos dois anos para, efetivamente, pautar a floresta como prioridade, caso contrário, continuaremos sendo apenas cobrados por termos estoque florestal e não seremos beneficiados por isso. [...] Gostaria de fazer esse chamamento a todos nós. Temos uma grande e única oportunidade pela frente, que é nos mobilizarmos pela valorização da floresta viva. Precisamos garantir com que haja mecanismos, políticas e ações para preservarem a floresta cuidando das pessoas a partir da mais importante vocação: sustentabilidade ambiental, social e sustentabilidade econômica. É a sociobioeconomia que deve ser agenda da Amazônia” (PA/Semas, 2023, n.p.).

Nota-se pelos argumentos utilizados na fala política do governador do Pará o anseio por uma valorização da floresta tropical que possa atender a melhora da qualidade de vida da

população residente no bioma. Como argumentam Teixeira e Cichovski (2023, p. 16), “é importante para o Brasil poder criar a ideia de que a floresta em pé seja considerada uma *commodity*, e, por isso, o CAL empreendeu esforços para que a COP 30 ocorra na Amazônia”.

A floresta viva exige dos governos, do Brasil e do resto do mundo, bem como dos organismos multilaterais e da sociedade, a compreensão de que é necessário recursos financeiros para manter a floresta em pé, “porque existe uma população nas florestas que carece de serviços estatais e que precisa sobreviver dignamente” (Teixeira; Cichovski, 2023, p. 16).

O financiamento climático embora perseguido no âmbito da Convenção Quadro, a cada reunião anual das COPs se mostra mais difícil pela posição, sobretudo, dos países produtores de petróleo. De igual modo, os países doadores do Fundo Amazônia, embora se comprometam com razoável doação, estas levam tempo para se concretizar em projetos e liberação aos estados ante todo o processo burocrático e de várias instâncias governamentais.

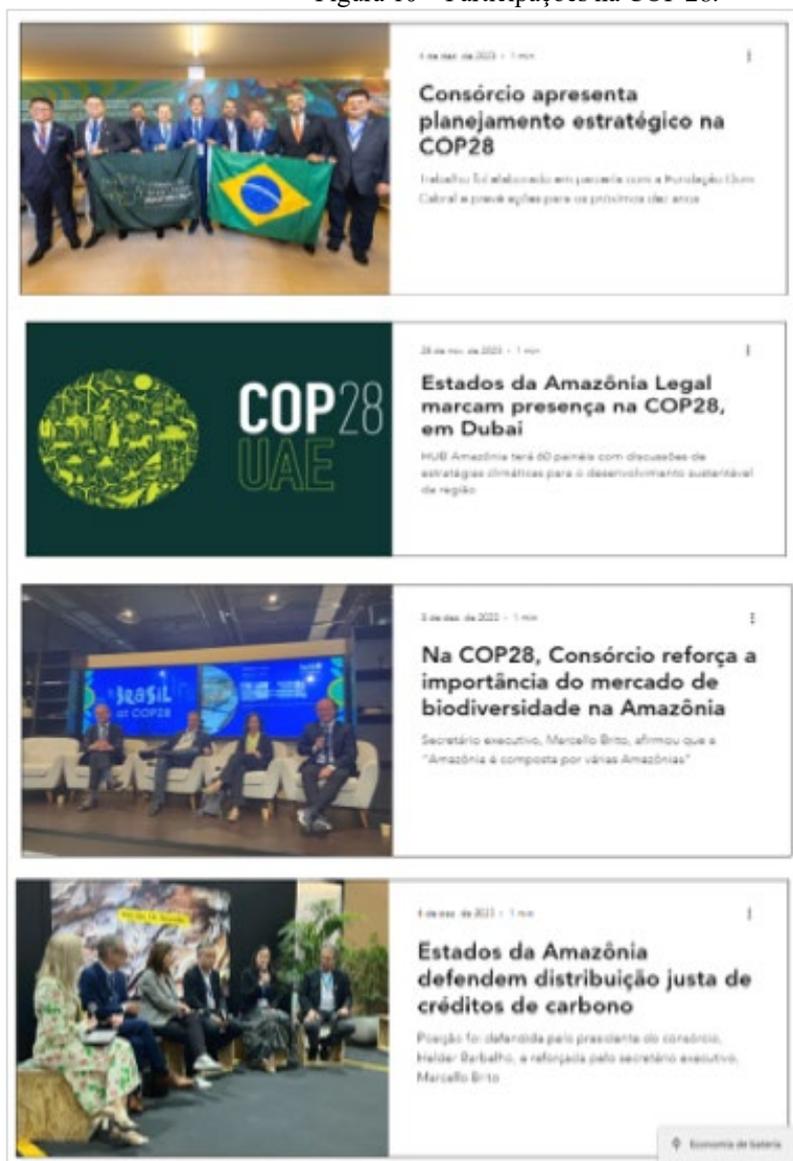
E nesse aspecto, perde-se a oportunidade de suprir a lacuna legislativa, seja na PNMA ou mesmo nas regras do Fundo, de delegar ao CAL, enquanto instrumento autárquico de coordenação dos estados da Amazônia a possibilidade de exercer um papel mais definido no PPCDAM e demais políticas de mitigação do clima, inclusive a de transição para uma nova economia.

A proposta de realização da COP 30, no ano de 2025, no Brasil e na Amazônia é exemplo disso. Embora apoiada pela União, os esforços para sua realização contam com parceria financeira do ente federal diretamente com Estado do Pará<sup>144</sup> voltados a investimentos na infraestrutura da cidade de Belém para receber o evento. Todavia, não há notícia até a presente data de parcerias formalizadas do consórcio com a União para a COP 30.

---

<sup>144</sup> O governo federal em parceria com a Itaipu Binacional irá investir R\$ 1,3 bilhão para melhoria da infraestrutura de Belém (PA).

Figura 10 – Participações na COP 28.



Fonte: Consórcio Amazônia legal (2024).

Toda a movimentação positiva no trabalho dos Estados e do consórcio para realização da COP 30 vem pautada na manutenção da floresta em pé; com isso, os resultados definidos pelas curvas do desmatamento no período da nova gestão do governo central a partir de 2023 e da atuação do consórcio em apoio aos estados até o ano de sua realização em de 2025 constituem-se fundamental.

A retomada de ações do governo federal e seus órgãos ambientais, em 2023, resultaram na revisão e revitalização de normas ambientais extintas; reorganização da gestão ambiental federal e a retomada do diálogo interfederativo, sem, contudo, o instrumento consórcio da Amazônia ser inserido de forma direta no processo de governança climática federal.

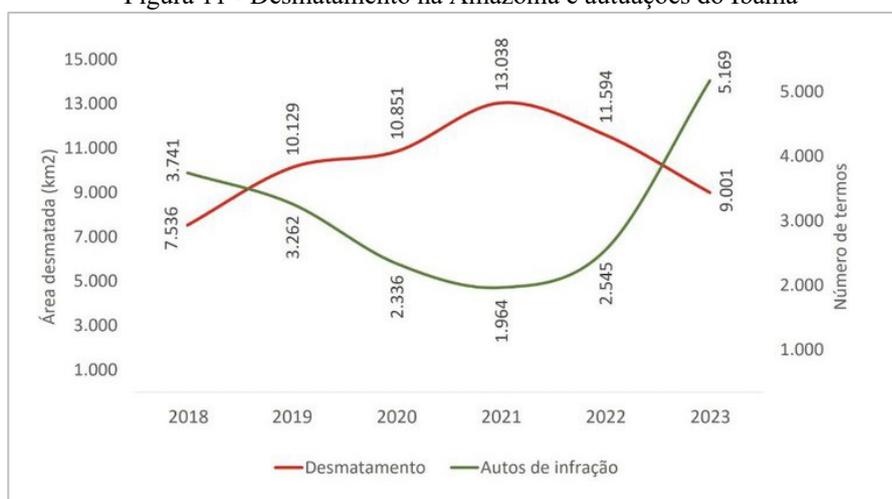
A retomada da articulação do ente federal com os subnacionais na Amazônia resultou

na redução das taxas de desmatamento na Região, no ano de 2023, conforme ilustrado na figura 11, a seguir.

O CAL acompanhou essas ações por meio de reuniões com a Câmara temática de meio ambiente, na moderação e ambiência para promover a integração de ações e soluções difundidas entre os demais entes subnacionais na execução do combate ao desmatamento.

Não há indicadores que assegurem a correlação entre este acompanhamento e a efetividade do resultado, mas a redução do desmatamento no bioma como um todo indica ser satisfatório o trabalho dos gestores ainda que o consórcio não tenha atuado em parceria direta com a União nesse assunto específico porque a ação de enfrentamento ao problema consiste em relação direta do governo federal com os entes subnacionais por meio do programa PPCDAm.

Figura 11 - Desmatamento na Amazônia e autuações do Ibama



Fonte: Prodes/Inpe e Ibama

A redução apontada no gráfico retro foi de 22,3% em um período de 1 ano de agosto de 2022 a julho de 2023, demonstrando que o retorno do governo federal à seara de articulação e coordenação com estados, com liberação dos recursos do Fundo Amazônia bloqueados no governo anterior foi necessária e reflete o funcionamento da ação cooperativa.

Por outro lado, as situações adversas do clima em 2024 com agravamento do aumento da temperatura e da seca na Região promove em toda Região Amazônia o descontrole das queimadas, agravando a poluição pelo fogo e a situação climática global, demonstrou que ainda há lacunas e insuficiência na articulação e coordenação dessa importante política pública pelo governo central. A principal delas é a baixa integração do nível formulador da política com os estados amazônicos e a total exclusão no processo do CAL junto às estratégias de cooperação pelo ente federal, além de transparência e participação no processo.

Para Paulo Artaxo (2024), membro do IPCC, os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris devem ser visitados na CPO 30, em 2025, pela necessidade de políticas públicas mais eficazes e ações mais contundentes por governos e indústrias.

Sobre a Amazônia, o cientista ressalta:

O Brasil tem que encontrar urgentemente soluções, encaminhar e implementá-las para minorar o desmatamento na Amazônia, além de trabalhar para recuperar as áreas degradadas. Desse modo, a ciência tem que se debruçar sobre como atuar nessa questão da maneira mais eficiente e correta, e isso precisa ser feito o mais rápido possível.

Não à toa que se vive o mundo das incertezas diante dos cenários que são cada vez mais frequentes os eventos climáticos extremos e a Amazônia, pela primeira vez em dois anos (2023/2024) seguidos, vê seus rios secarem a níveis extremos com declaração de situação emergência ambiental sucessivos pelos entes estaduais nos anos de 2023 e 2024, a exemplo do Estado do Amazonas (Dec. N 49.764/2024) e do Estado do Acre (Dec. Nº. 11.492/2024).

Ingo Sarlet (2022, p. 345) constata que a crise ecológica decorrente das mudanças climáticas deve promover um direito subjetivo passível de ser reivindicado em face do Estado ou de particulares instituído em “mínimo existencial climático” diante da necessária adoção de medidas negativas e prestacionais para assegurar a vida, a integridade e a dignidade humana” pelos efeitos dos danos ou sua ameaça em razão das mudanças climáticas.

É diante desse desafio e da necessidade de efetivar as competências comuns no âmbito artigo 23 da Constituição com diálogo democrático, participativo, transparente e cooperativo entre os entes subnacionais e a União na realização das ações administrativas com objetivo de equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional que busca se inserir o instrumento consórcio público da Amazônia Legal.

#### 4.1.4 A efetividade da relação do CAL com a União e as metas do Acordo de Paris

A conciliação das várias normas e políticas nacionais na gestão ambiental no Brasil, não é tarefa simples. O funcionamento do Sisnama e seus principais instrumentos como a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/81) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama, aliam suas estruturas à execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, em seus princípios, diretrizes e determinação de gestão compartilhada.

A PNMC, no entanto, se soma ao conjunto de normativas nacionais na proteção do patrimônio ambiental, sobretudo, à proteção das florestas e combate à poluição, decorrente do

atendimento aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Convenção Quadro sobre o clima, no protocolo de Kyoto e no Acordo de Paris.

Esse conjunto de normas, especialmente a PNMC, integra as políticas públicas ambientais decorrentes do mandamento constitucional dos artigos 225, 23 e 24 da Constituição.

Como conceito a política pública traz uma visão transdisciplinar e na visão do direito, reúne as questões de legitimidade e legalidade para sua efetividade, conforme visto no item 2.1.1 deste trabalho.

A política pública é uma resposta a um problema político e, como tal, é de concepção sistêmica e o que melhor consagrou a análise sobre o enfoque teórico e método foi David Easton ao estabelecer a lógica do *input-output*, na seguinte forma: os inputs são as demandas e apoios provenientes do ambiente social; b) o sistema político (instituições, agentes) processa esses *inputs*; c) os outputs são as políticas públicas adotadas, na forma de decisões e ações; d) há um processo de retroalimentação entre os *inputs e outputs* (Schmidt, 2018, p. 123).

É a materialização do Estado por meio de diretrizes, programas, projetos e atividades voltadas ao atendimento das demandas da sociedade (Silva, 2010).

Assim, vale relembrar aqui, o conceito política pública de Bucci “política pública como programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”, item 2.1.1 desta tese.

Por voltar-se a ação estatal a resolver um problema político é muito comum a caracterização da política pública com a utilização da terminologia do planejamento governamental do mais geral ao específico: política, plano, programa projeto e ação (Schmidt, 2018).

Desse modo, pode se verificar a efetividade de uma política pública a partir da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos/ e ou resultados. Diferente da eficácia que mede a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, como por exemplo, metas propostas e metas alcançadas e, por fim, agregada a essas duas dimensões está a eficiência, a relação entre os resultados pretendidos e a utilização de recursos compatíveis (Arretche, *apud* Silva, 2010).

A PNMC, em seu artigo 5º, estabelece as diretrizes que norteiam a implementação da política nacional do clima e, dentre elas, traz os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção Quadro e o estímulo à participação dos governos estaduais e municipais no desenvolvimento e execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima. E, no artigo 6º, estabelece os instrumentos da Política, dentre os quais, o PPCDAM.

O PPCDAM, como ressaltado neste trabalho, foi restabelecido pelo Decreto nº 11.367

de 1º de janeiro de 2023, como política de prevenção e controle ao desmatamento na Amazônia, extinta no período de 2019 e 2022. Nesta nova fase, foi instituída a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, órgão colegiado, vinculado à Casa Civil, com objetivo de definir e coordenar as ações interministeriais para a redução dos índices de desmatamento no território nacional e gerir a governança da política (art. 3º).

Na estrutura do colegiado há previsão da participação de governadores na condição de convidados, além da instituição de uma subcomissão executiva para monitorar e implementar o PPCDAM como forma dinâmica de superar a composição maior da Comissão Interministerial, atualmente com 19 ministérios em sua composição. Não há a previsão de participação do CAL nesses referidos fóruns e instâncias.

Conforme a ata da 3ª reunião ordinária da Comissão Interministerial de Prevenção e Controle do Desmatamento, é possível identificar que as ações desenvolvidas pela Secretaria Extraordinária de Controle de Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial não retratam ou mesmo ressaltam a articulação do referido órgão com os estados amazônicos, bem como com o consórcio da Amazônia legal.

Na mesma ata da reunião do órgão colegiado, foi ressaltado o que importa ao país para cumprimento das obrigações assumidas no Acordo de Paris:

Na sequência, passou a fala ao Secretário Substituto da Secretaria de Políticas e Programas Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Oswaldo Moraes, que informou que o Brasil vai apresentar na Conferência das Partes (COP 29) em novembro/2024, **o relatório de transparência que vai demonstrar o inventário de gases de efeito estufa e o total de emissão do país, que mostram que para cumprir a NDC o país precisa reduzir o desmatamento** (grifos nossos).

Mais uma vez, conforme relatado ao longo do segundo e terceiro capítulos desta tese, se verifica a afirmação inerente à importância do controle do desmatamento na Amazônia como parte fundamental ao cumprimento das NDCs brasileiras do Acordo de Paris.

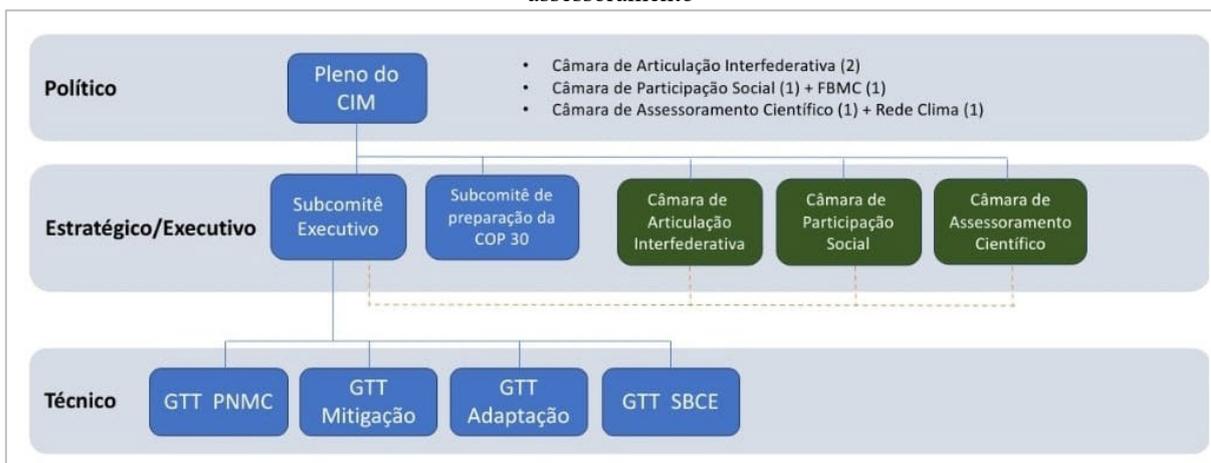
A estrutura legal dada pela PNMC estabelece por seus instrumentos a coordenação e a governança multinível pelo poder executivo federal em relação a execução horizontal e vertical da política climática, da qual o PPCDAM é instrumento de efetivação de proteção à floresta.

No controle da política climática a PNMC estabeleceu o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima<sup>145</sup> - CIM, integrado por vinte e dois ministérios e três câmaras sem direito a voto, sendo estas: de participação social; articulação interfederativa e assessoramento científico na seguinte configuração:

---

<sup>145</sup> O Comitê foi instituído pelo Decreto Federal nº 12.040, de 05 de junho de 2024.

Figura 12 – Fortalecimento da participação social no CIM: criação de Câmaras para participação, articulação e assessoramento



Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

A Câmara de articulação interfederativa se propõe a trazer para participação nas decisões estratégicas da política climática os estados e municípios, no entanto, mesmo estabelecida em um nível estratégico do comitê, até setembro do ano de 2024, não estava instituída e nem definida quanto ao critério de composição<sup>146</sup>.

Verifica-se na estrutura horizontal<sup>147</sup> de organização do governo federal que a política nacional climática e seus instrumentos de implementação formam uma governança complexa na medida em que se tem várias e semelhantes instâncias interministeriais na quais a articulação e coordenação se impõe para concretude das ações e resultados pretendidos pela legislação.

Da mesma forma como são complexas as estruturas de governança do PPCDAM e do Fundo Amazônia que, distribuídas em várias instâncias deliberativas, não deixa claro como a articulação vertical na coordenação intersetorial do plano será implementado. Bem como, do ponto de vista do arranjo horizontal, não é delineado claramente como o plano se articula ao planejamento e execução com os estados subnacionais no processo decisório.

Como afirma Celina Souza (2018, p, 50), ao analisar a experiência de coordenação de políticas públicas no Brasil: “o efetivo papel de coordenação das ações do governo não pode ser encontrado apenas nos dispositivos constitucionais e legais, além de variar de acordo com o governante e em função de fatores endógenos e, às vezes, exógenos aos governos”.

Essa coordenação e cooperação na complexa teia de normas e estruturas responsáveis pela proteção de florestas, como visto até aqui nos arranjos institucionais da PNMC e

<sup>146</sup> Conforme memória da reunião – 1ª reunião extraordinária do subcomitê Executivo do CIM (SUBEX) disponível no sítio da internet da rede do governo.

<sup>147</sup> Segundo Souza (2018, p. 59), “coordenação horizontal ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo igual *status* formal de poder e autoridade, mas uma delas, ou um núcleo restrito, decide sobre o mérito dos programas e arbitra conflitos por delegação do chefe de governo”.

PPCDAM, remete sempre à também complexa governança da gestão ambiental nos vários níveis de governo e entre estes e os setores privados e da sociedade organizada e populações locais, em uma administração pública burocrática e, nem sempre, bem estruturada tecnicamente.

Verifica-se que esse complexo articulador na governança do PPCDAM é deficitário quanto a interface com a sociedade, especialmente, no processo de comunicação e difusão da informação sobre a importância da redução e controle ao desmatamento. E aí a política sofre as interferências exógenas da cultura da região, interferências de ordem política e de interesses econômicos que disputam a narrativa entre produção e conservação. Nesse sentido, o órgão central é omissivo em não aproximar essa coordenação do CAL como forma de trazer esse parceiro intermediário à governança multidimensional para na mediação dos conflitos com a força política da delegação dada pelos estados.

Por outro lado, a falta de alternativas econômicas aos produtos da floresta ou incentivos à produção sustentável ainda restam insuficientes à adesão da população ao apelo das mudanças climáticas, motivo de formação do consórcio.

Na avaliação de Castro e Young (2017, p. 46), há dois principais problemas na coordenação horizontal das políticas ambientais no Brasil, os quais são relacionados como os mais relevantes: a evidente diferença de perspectiva entre os gestores responsáveis por sua implementação e os planejadores; e o segundo, são as próprias incongruências estabelecidas entre os órgãos governamentais na estrutura burocrática, resultando em incertezas, atrasos e ineficiências.

Na questão climática, o desafio imposto é mais amplo quando se remete às estruturas burocráticas federativas, federais e estaduais e, nesse sentido, aprimorar o olhar para governança das políticas públicas é fundamental.

O termo governança é um conceito atualmente muito difundido utilizado de forma bastante ampla e que abrange múltiplas visões e significados. Na década de 70 do século XX, governança era entendida como “governar” e governo como processo. A evolução atual do termo governança indica a expressão “como um novo modo de governar, que difere dos modelos hierárquicos tradicionais nos quais as autoridades de estado exercem controle soberano sobre as pessoas ou grupos da sociedade civil” (Jacobi; Sinisgalli, 2012; La Fuente, 2002).

Citando Le Galés, José La Fuente ((2002, p. 8) define governança como “um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos definidos

coletivamente em ambientes fragmentados caracterizados pela incerteza (tradução própria)<sup>148</sup>.

Por sua vez, Jacobi e Sinisgalli (2012) ao tratarem da governança ambiental enfatizam a transcendência há um simples conjunto de formatos de gestão afirmando ser necessário desdobrá-la em suas dimensões, instrumental e de compartilhamento, baseada na participação ampliada em todos os processos.

A governança ambiental tem que ser a mais inclusiva possível por envolver a implementação de políticas públicas que abrangem as relações com a sociedade, Estado, mercados, instituições, direitos, instituições políticas e ambientais e ações governamentais relacionadas ao modo de vida, bem-estar e saúde do meio ambiente (Jacobi; Sinisgalli, 2012).

A Comissão de Governança Global – *The Commission on Global Governance*, formalizou, em 1995, o conceito de governança estabelecido nos seguintes termos:

[...] somatório de meios pelos quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam assuntos ou questões de interesse comum, sendo um processo contínuo mediante o qual a diversidade de interesses deve ser acomodada e comportamentos cooperativos devem ser realizados, incluindo intervenções por métodos formais ou informais, de acordo com a conveniência dos atores participantes (tradução própria)<sup>149</sup>.

A importância da governança no êxito da política pública pelos órgãos públicos federais foi regulamentada pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, cujo conceito foi estabelecido em seu artigo 2º, inciso I, verbis, o qual adota-se para efeitos deste trabalho:

Art. 2º Para efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:  
I – governança pública – conjunto de mecanismos de liderança, estratégia, e controle postos para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017).

O conceito legal refere-se mais atuação dos órgãos públicos sem mencionar o requisito de maior importância na atuação cooperativa da governança ambiental, isto é, aquele voltado a instituir um processo participativo, no qual os diferentes atores e níveis sejam vistos como iguais (Barbieri; Ferreira, 2018).

No entanto, adota-se aqui o conceito do decreto por ser sob essa perspectiva que a

<sup>148</sup> [...] un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre.

<sup>149</sup> Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. Disponível em <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/> Acesso em: 15 nov. 2024).

atuação do ente federativo responsável pela edição da política pública e sua coordenação no processo de governança será norteadas. É a partir dela que a parceria e a utilização do instrumento consórcio público deve integrar os mecanismos cooperativos para efetividade da política de redução de desmatamento e as demais que o CAL promove na busca por um modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, como se verá mais adiante.

Desta forma, na articulação dos vários fóruns interfederativos que demandam a execução da política climática e a intersecção necessária com os vários atores, públicos, privados e comunitários, constata-se a ausência de uma metodologia de implementação dessa política sob a coordenação do ente federal que, conecte o diálogo entre essas instâncias e o consórcio interestadual, enquanto representação dos subnacionais, no interior do sistema de governança ambiental tornando incipiente à cooperação.

#### 4.1.5 A cooperação no sistema federal em relação ao PPCDAM e a contribuição para as metas do Acordo de Paris: possibilidades para avanços

As mudanças institucionais que ocorreram ao longo da história organizacional na área ambiental em nível federal, com criações, fusões e extinções de órgãos, impactaram tanto o Sisnama quanto toda integração da legislação ambiental e a interface de comunicação e interação entre os órgãos do sistema. A ocorrência de sobreposições de atuação entre órgãos federais e estaduais sempre foi razão de conflitos que favoreceram a centralização pelo órgão formulador da política – MMA (Moura, 2012).

Sob esse aspecto, a LC nº 140/2011 trouxe maior clareza do papel de cada ente federativo, sobretudo quanto ao procedimento de licenciamento ambiental, dotando o processo de cooperação de mecanismos e instrumentos jurídicos para tal fim (Moura, 2012).

No entanto, esses processos de estruturação nem sempre caminham nas necessidades da sociedade contemporânea e dos acontecimentos da vida real. É o que ocorre com a atual estrutura de governança climática ainda não concluída no âmbito do governo federal com relação às definições e estrutura da Câmara interfederativa, como dito.

Por outro lado, a atuação do governo federal na coordenação do PPCDAM, tanto nas relações horizontais quanto verticais, revelam indicadores com boas perspectivas no controle e redução do desmatamento entre julho de 2022 a agosto de 2023 e julho de 2023 e agosto de 2024, conforme dados do Prodes/INPE:

Figura 13 – PRODES Amazônia Legal 22/23: Taxa de desmatamento 2023



Fonte: Prodes

Figura 14 – PRODES Amazônia Legal 22/23: Taxa de desmatamento 2024



Fonte: Prodes

Tais resultados demonstram que apesar de ainda ser alto e atualmente apresentar, inclusive, um padrão de envolvimento do crime organizado com grilagem de terras, desmatamento em área pública e exploração madeireira ilegal em Terras indígenas<sup>150</sup> é possível em ação conjunta entre as três esferas e com financiamento combater, controlar e reduzir o desmatamento na Amazônia.

Não obstante a esses resultados, neste ano de 2024, no período de agosto e setembro, e após a aferição dos dados pelo INPE, o país enfrentou o momento mais crítico no controle,

<sup>150</sup> Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/02/a-exploracao-criminosa-das-terras-indigenas-garimpo-e-arrendamento-duas-faces-da-mesma-moeda/>

prevenção e combate ao desmatamento com o alastramento de incêndios florestais em três biomas brasileiros: Pantanal, Amazônia e Cerrado, amplamente divulgado pela imprensa nacional. Segundo editorial da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, em 2024, os focos de incêndio superaram em 144% em relação ao ano de 2023, causando o que denominaram de “pandemia” de incêndios florestais (Ribeiro; Artaxo, 2024),

Seguindo na análise, a SBPC aponta alguns fatores como causas ao cenário de devastação pelo fogo no ano de 2024, fato sentido pelos habitantes dos referidos biomas e até em outras regiões do país, como no estado de São Paulo, dentre os quais destacam-se: a ação humana; a seca extrema, especialmente, na Amazônia e o aumento na temperatura do planeta, em decorrência das mudanças climáticas.

Por fim, a sociedade científica conclui que uma das ações para enfrentar o desafio de combate ao fogo ilegal é a necessária articulação com estados e municípios, atores mais próximos ao problema, uma vez que tais ações demandam estruturação que envolvam os três poderes, estados e municípios (Ribeiro; Artaxo, 2024).

Torna-se evidente pelas várias avaliações trazidas ao longo deste trabalho que o processo de integração e cooperação entre os entes estatais no desenvolvimento do PPCDAM, conseqüentemente, no combate ao desmatamento não está sendo suficiente enquanto relação interfederativa que possa conter as interferências exógenas às ações programadas.

Tais interferências, atualmente, revestem-se na economia predatória com a mineração ilegal; no avanço de organizações criminosas nas fronteiras da Amazônia com o tráfico de drogas; a ataques as populações tradicionais; invasão de área pública, entre outras, ampliando o grau de complexidade nas metas de acabar o desmatamento ilegal ou reduzir a graus que atenda mais rapidamente as ambições climáticas do Acordo de Paris.

Para além do período mais crítico desses incêndios florestais entre agosto e setembro do ano de 2024, análises já apontavam o aumento do fogo na Amazônia em uma dinâmica de pressão, como visto, em áreas públicas e territórios indígenas indicando um cenário provável de expansão ilegal da atividade agropecuária e madeireira, grilagem de terras, avanço do garimpo, queimadas descontroladas e uso criminoso do fogo. Em relação a tal fato não estão claras nos órgãos do MMA as medidas preventivas adotadas pelo governo federal ou pelos governos estaduais (Alencar *et al.*, 2024, p. 6).

Ainda neste ano de 2024, o governo federal adotou a estratégia complementar no âmbito do PPCDAM de atuar com os municípios responsáveis por 78% dos desmatamentos verificados na Amazônia Legal, no ano de 2022, com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e combater o desmatamento e incêndios florestais.

A ideia era com isso combater de forma mais eficaz e no local o desmatamento nessas áreas e promover alternativas ao desenvolvimento sustentável. Essa estratégia, todavia, não incluiu, os estados, no diálogo e articulação de ações, muito menos o consórcio da Amazônia. O programa não saiu do papel e nenhum recurso foi disponibilizado até outubro de 2024, mesmo este ano sendo considerado o pior ano de incêndios florestais registrados, segundo o INPE<sup>151</sup>.

Esses fatores ampliam a necessidade de atuação dos entes federativos de forma mais articulada, coordenada e cooperada no maior problema da Amazônia, cujo controle e combate vincula-se diretamente às propostas de desenvolvimento da Região que ambiciona implementar um modelo de transição a uma economia de baixo carbono, com atração de investimentos internacionais, além de não facilitar ao Brasil o cumprimento das metas do Acordo de Paris.

O Brasil apresentou no início de novembro de 2024, antes do início da COP 29, em Baku, no Azerbaijão, a segunda NDC com o compromisso de reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa de 59% a 67% em 2035, na comparação aos níveis de 2005. Em valores absolutos, a nova meta equivale a uma redução entre 850 milhões e 1,05 bilhão de toneladas de gás carbônico equivalente em 2035.

Segundo o próprio governo, a NDC abrange todos os setores da economia voltada a promover um novo modelo de desenvolvimento. No entanto, a principal frente de trabalho para cumprir as metas propostas está centrada no combate ao desmatamento, especialmente, na Amazônia e Cerrado.

A efetividade da cooperação no federalismo brasileiro deve se apoiar em mecanismos institucionais e contratuais de governança compartilhada ou de trocas equilibradas mediadas pela União (Pires; Nogueira, 2008).

O sistema cooperativo pressupõe simetria e isonomia de relações entre os entes, não devendo haver uma disputa de poderes entre eles, isso é, apesar da existência de heterogeneidades, os entes federativos têm como objetivo principal atingir conjuntamente o mesmo patamar de bem-estar, diminuindo as desigualdades regionais e agindo na proteção do meio ambiente (De Paiva; Torrezan; De Paiva, 2022).

No caso do desmatamento ligado ao uso da terra o PPCDAM é uma política pública que efetiva a redução do desmatamento e atua no fortalecimento das ações de comando e controle como visto pelos indicadores trazidos neste trabalho. Mas, a não incorporação do consórcio da Amazônia a esse diálogo interfederativo e mesmo a sua rede de governança deixa de agregar as

---

<sup>151</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2024/09/24/amazonas-registra-216-mil-queimadas-em-2024-e-tem-o-pior-indice-em-26-anos-aponta-inpe.ghtml>

possibilidades que o ente autárquico possui quanto a facilidades operacionais garantidas pela legislação, como o caso de compras públicas.

A ação administrativa pública é lenta, burocrática e com as incongruências locais no atendimento dos interesses disputados entre a atividade econômica e as medidas ambientais. A criação de uma autarquia interestadual, como o consórcio, integrada à organização administrativa estadual de cada ente consorciado mantém o distanciamento necessário à pressão política da realidade local e pode contribuir totalmente com a articulação no atingimento das metas comprometidas na execução da política pública como o PPCDAM, podendo, inclusive, receber delegação do ente federal nessa estrutura de governança e assim contribuir mais diretamente com as metas da NDC do Acordo de Paris.

O arranjo federativo e de relações intergovernativas e intra-governativas no desenvolvimento de políticas públicas regionais por consórcios interestaduais ainda é muito inicial e pouco estudada no contexto brasileiro, com já ressaltado. Isso se deve tanto pela recente formação dos consórcios interestaduais quanto pela dimensão de desenvolvimento regional que esses instrumentos adotaram nos acordos de constituição.

Os consórcios interestaduais ainda estão em fase de estruturação em sua burocracia e administração para atender os desafios firmados no Protocolo de Intenções ao contrário dos consórcios municipais mais consolidados pela atuação no tempo.

Dessa forma, como se verifica no CAL a estrutura de indicadores e acompanhamento das ações em desenvolvimento são praticamente inexistentes e o corpo técnico é bem enxuto para dimensão do papel articulador que atualmente desempenha.

Em estudo recente quanto a essa estruturação, Rufino Filho, Júnior e Vettorato (2024) avaliaram que o consórcio Brasil Central é o arranjo mais avançado nas ações de gestão para alcançar economia de escala e uso racional dos recursos públicos por meio das centrais de compras compartilhadas, possuindo definição de processo regulamentado, definição de competência dos atores e documentos padronizados que asseguram a segurança jurídica do procedimento.

Segundo os autores, por ter uma estruturação administrativa e regulamentação normativa consolidada na área de compras, o consórcio Brasil Central, no ano de 2020, criou uma central de compras de medicamentos compartilhadas para combater a covid-19, embora os valores contratados pelo consórcio tenham sido incipientes em relação aos gastos individuais pelos estados partícipes para a mesma finalidade.

O Consórcio do Nordeste, por sua vez, no mesmo período pandêmico, criou um comitê científico que orientou o reposicionamento da Atenção Primária à Saúde no enfrentamento da

pandemia assessorando os governadores quanto às medidas sanitárias adotadas no período, ainda que não seguida por todos os governadores dos estados consortes (Rufino Filho; Júnior; Vettorato, 2024).

Enquanto isso, o Consórcio da Amazônia buscou interlocução com atores internacionais no apoio a projetos de financiamento e ações de proteção à floresta com a participação em fóruns nacionais e internacionais, em uma ação mais de *advocacy*.

Verifica-se que mesmo aos estados consortes, a compreensão da estrutura a qual se reveste a autarquia interfederativa não está totalmente internalizada. A facilidade em realizar compras compartilhadas para racionalizar o uso dos recursos públicos é um item, dentre vários, que poderia rapidamente ser estruturado burocraticamente ante os benefícios da atual legislação voltada aos consórcios públicos, dentre outras competências.

A alusão às compras compartilhadas ilustra o quanto a integração na relação federativa da União com o CAL segue desconhecida. Veja-se que na execução do PPCDAM os recursos disponibilizados aos projetos para aquisição de equipamentos de combate ao fogo, veículos, Equipamentos de Proteção Individual – EPIs, poderiam ser adquiridos por meio do CAL, seja por acordo com governo federal ou deliberação dos estados, até para que a liberação financeira fosse mais ágil pelo Fundo Amazônia.

Outro exemplo é a própria assistência técnica pelo CAL aos estados para elaboração dos projetos a serem apresentados ao Fundo Amazônia ou a apresentação de um projeto do planejamento estratégico do CAL para integrar o portfólio de projetos do PPCDAM quanto ao fomento das atividades produtivas sustentáveis, por exemplo.

Não obstante a isso, não há clara informação aos atores subnacionais pelo ente federal da importância do PPCDAM para cumprimento das metas do Acordo de Paris, ao menos isso não é publicizado pelos entes subnacionais.

O artigo 6º da Lei 140/2011 impõe que “as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidos de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizado e integrando todas as políticas governamentais” (Brasil, 2011, n.p.).

Por tal comando, a rede de governança vertical e horizontal devem buscar mecanismos de integração e diálogo interfederativo com olhar inovador diante das demandas impostas pelas mudanças climáticas, bem como promover o envolvimento da sociedade em um processo radical de transparência que o CAL enquanto ator intermediário entre a esfera nacional e a subnacional poderá cumprir.

São iniciativas de gestão que demandam a interdisciplinariedade, conhecimento e

inovação na atuação administrativa necessárias à implementação cooperativa da política climática em consonância com as demais da área ambiental diante dos desafios de combater e reduzir os desmatamentos que possam atrair investimentos em um modelo de economia de baixo carbono.

Os resultados positivos atingidos pelo PPCDAM embora tenham avançado de acordo com os dados trazidos neste trabalho, estão distantes da meta de zerar o desmatamento ilegal na Amazônia. A avaliação do programa no sítio oficial do Fundo Amazônia não nos permite mensurar pelos indicadores as possíveis falhas na relação federativa ou nos órgãos de execução, além da estruturação de governança inacabada da PNMC.

Do ponto de vista da avaliação de efetividade da política pública no processo de implementação não é possível aferir a correlação dos resultados do desenvolvimento do programa em todas as suas etapas e o resultado na redução de desmatamento a partir da proposta de metodologia de avaliação de políticas públicas trazida neste trabalho.

Com efeito, não estão presentes nas informações disponibilizadas nos sítios oficiais na internet no que concerne a avaliação do programa como este se desenvolveu na execução pelos entes estaduais? Quem atingiu a meta proposta? Quem não conseguiu? Fatores de riscos? desafios encontrados e desafios superados? consequentemente, os três fatores, efetividade, eficácia e eficiência, se misturam com pouca informação clara e objetiva sobre a interface de integração e ação na ponta.

Mas, o fato é que os resultados do programa são os desejados para a coletividade, bioma e fator de equilíbrio climático. O desmatamento na Amazônia reduziu e o PPCDAM se mostra como uma política pública imprescindível ao atingimento das metas da NDC brasileira no acordo de Paris.

A constitucionalização das políticas públicas levou o legislador à compreensão da necessidade de acompanhar a sua efetividade e a EC nº 19/2021, no artigo 37 que trata sobre a Administração Pública, no parágrafo 16, estabeleceu que: “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”<sup>152</sup>.

Vê-se, portanto, que as políticas públicas, tradicionalmente analisadas pelas ciências

---

<sup>152</sup> Em atendimento a esse comando constitucional foi editado o Decreto nº 11.558/2023, que dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Brasil, 2023).

sociais, ciências políticas e outras áreas do conhecimento, ganham relevo também no direito<sup>153</sup> ao se trazer a efetividade dessas políticas ao texto constitucional ante a crescente necessidade demandada pela sociedade contemporânea e as relações existentes entre o alcance de objetivos e a alocação dos recursos disponíveis (Nascimento; Forni, 2024).

O Tribunal de Contas da União, em seu manual de auditoria se propõe nas análises das ações da administração pública

ao exame independente, objetivo e confiável que verifica se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.

Nesse sentido, ganha força o papel da governança especialmente pela diretriz trazida ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do governo Federal - Decreto nº 11.558/2023, no inciso I do art. 2º: “a promoção da eficácia, da efetividade e da eficiência das políticas públicas para que obtenham melhores resultados e impactos aos usuários da política e à sociedade” (Brasil, 2023).

A implementação de métodos gerenciais de avaliação dos projetos deve ser internalizada pelos órgãos públicos e não somente por estes, mas pela interface com os setores e atores envolvidos da sociedade radicalizando-se o processo de transparência, avaliação, participação e comunicação. A ação pública padece, em sua maioria, de um sistema deficitário na comunicação e participação, inclusive, intersetorial e interfederativo.

Galvão (2020, p. 252), citando, Denis Rondinelli traz a visão do autor na qual a análise de governança para Administração Pública volta-se aos cidadãos, ou seja, “a coletividade quer aperfeiçoamentos nas formas ou caminhos dos quais os governos se valem para servir aos cidadãos”.

Tal argumento funda-se em uma Administração Pública mais eficiente e com prestação de serviços sempre aperfeiçoada ao atendimento das necessidades da população de maneira ampla e melhor e com custos mais baixos (Galvão, 2020, p. 252).

Com estruturas inconclusas na governança climática, como visto até aqui, a execução das políticas em desenvolvimento como PPCDAM podem deixar de ser avaliadas e direcionadas no sistema de governança em suas dimensões, sobretudo, a interfederativa,

---

<sup>153</sup> Sobre o ponto de vista jurídico sobre o estudo da política pública, Carvalho e Coelho (2022, p. 373) ressaltam que “Toda política pública, por força dos fatos, terá sua projeção no espaço do Direito e conter as marcas desse encontro inevitável, ainda que pelo fato de que os atores [públicos e privados] não deixam de inserir o jurídico em seus cálculos estratégicos e, por consequência, as ações seguem trajetórias cujos contornos obedecem a considerações jurídicas”.

especialmente, no que diz respeito a incluir no processo um instrumento de cooperação como consórcio público interestadual.

Em uma sociedade que enfrenta um forte momento de polarização política na qual de um lado, está a visão negacionista climática da extrema direita e, do outro, a defesa da democracia e do estado de direito democrático, ter uma estrutura institucional que atua por consenso e revestido de poder político dos dirigentes estaduais pode se constituir um caminho para tornar efetiva a cooperação no seu sentido mais real e efetivo à realização de ações que promovam resultados na vida real da população e seu desejo de prosperidade, bem como à proteção das florestas e ao equilíbrio climático do planeta.

Desse modo, o processo participativo, de comunicação e de transparência no desenvolvimento das relações entre a União, o CAL e os estados da Amazônia necessita ser aprimorado, bem como o diálogo com a sociedade de modo em geral no sentido das ações públicas de enfrentamento às queimadas terem aderência ao enfrentamento da cultura do fogo e da pastagem.

Na questão dos eventos climáticos extremos cada vez mais constantes no país e no mundo, faz-se necessária a reestruturação de um novo paradigma na administração pública capaz de reestruturar a burocracia à interface com outras ciências e o direito, ao tempo necessário para evitar ou mitigar as catástrofes, como se estivéssemos em um estado de permanente emergência.

O artigo 23 da CF/88, em seu parágrafo único estabelece que “Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Pois bem. Até a presente data e com duas décadas de atraso somente foi editada a LC nº 140/2011.

Outra lei complementar poderá ser editada que regulamente sob o aspecto das mudanças climáticas e mitigação aos seus impactos o aprimoramento das relações consorciais federativas com novas atribuições aos consórcios interestaduais e inovações em outras legislações que fortaleça à governança climática e a cooperação.

Nesse cenário de teias e redes que devem se conectar para atingir o objetivo de proteção às florestas com redução do desmatamento e o desenvolvimento de alternativas produtivas que possa valorar economicamente e em escala a floresta, seus produtos e população, o consórcio da Amazônia pode ser o elemento a aprimorar os processos cooperativos.

Não por acaso, a imprensa nacional e internacional, dá visibilidade à cobrança sempre constantes nas COPs dos países em desenvolvimento fazem aos países desenvolvidos e maiores emissores de gás carbônico para ampliar ou mesmo atingir a meta de inicial de 100 bilhões de

dólares até 2025 na doação financeira para financiamento climático<sup>154</sup> como forma de robustecer qualquer inovação no modelo organizacional e de alternativas econômicas sustentáveis para além dos socorros aos eventos climáticos extremos.

Os consórcios interestaduais surgem, assim, com uma concepção ampliada das necessidades regionais, como o caso do CAL, inserindo-se como possibilidade de efetivação real e concreta das relações interfederativas cooperativas no federalismo brasileiro.

Assim, justifica-se a ampliação dos estudos sobre esse modelo como um instrumento inovador, situado em um nível intermediário entre a União e os entes subnacionais, capaz de fomentar novos arranjos e pactos em um ambiente de governança ambiental administrativa. Tal abordagem contribui para o fortalecimento da Amazônia na busca por um modelo de economia de baixo carbono, ao mesmo tempo em que promove o cumprimento das metas do Acordo de Paris, beneficiando tanto o planeta quanto o ser humano que o habita.

Esse movimento poderá fazer com que as relações federativas internalizem as exigências e a urgência das ações pelo planeta e caminhe em uma adaptação do federalismo atual ao federalismo cooperativo climático.

---

<sup>154</sup> Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/quais-paises-devem-pagar-conta-do-financiamento-climatico-internacional>

## CONCLUSÕES

O presente trabalho teve como objetivo analisar o consórcio interestadual da Amazônia legal como um instrumento jurídico-político previsto na Constituição, apto a efetivar a cooperação no federalismo brasileiro e sua relação com a União no contexto das mudanças climáticas e metas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris. Para tanto, foi necessário compreender as relações interfederativas constituídas e orientadas pelo sistema de competências concorrentes e comuns, bem como os programas desenvolvidos que lhe dão interface, especialmente, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm.

A análise partiu da compreensão dos modelos de organização estatal inspiradores da formação do federalismo brasileiro e da historicidade de suas Constituições desde a primeira Carta até a Constituição atual. Esse percurso histórico envolveu examinar os períodos de maior ou menor centralização e as relações interfederativas desenvolvidas entre o poder central e a Região Amazônica.

Evidenciou-se que a ausência de um projeto de desenvolvimento regional para Amazônia capaz de conciliar economia, desenvolvimento, inclusão e manutenção da floresta aliado à descoordenação e à extinção da legislação e à interrupção do financiamento para área de comando e controle dos órgãos ambientais no período de 2019 e 2022 foi fator determinante para instalação e atuação do Consórcio interestadual da Amazônia Legal – CAL.

Constatou-se que o cumprimento das metas do Acordo de Paris pelo Brasil depende, necessariamente, do controle, da prevenção e do combate ao desmatamento na floresta Amazônica. Nesse sentido, os desafios a serem superados nas relações interfederativas e de governança que conciliem a complexa teia de órgãos e estruturas verticais responsáveis pela coordenação da política pública climática em sua operacionalização, revelam-se significativos. A atuação integrada, tanto horizontal quanto vertical, do Consórcio da Amazônia poderá se constituir em um facilitador e articulador na efetivação dessas relações e da cooperação perseguida no modelo federal atual.

Assim, com base na pesquisa realizada neste trabalho é possível formular os seguintes tópicos contextuais conclusivos, representativos das variáveis relacionadas nos objetivos propostos nesta tese:

1) Analisaram-se as noções do federalismo em seus pressupostos teóricos, a partir do surgimento das primeiras bases históricas até as principais teorias que, na modernidade, influenciaram seu estudo nas ciências políticas e ciências jurídicas. Esse percurso culminou na

criação do Estado federal como conhecemos atualmente, a partir da independência das treze colônias americanas. Verificaram-se as noções teóricas mais importantes relacionadas à concepção das principais características na formação do Estado Federal, sem a pretensão de aprofundá-las ou esgotá-las no âmbito deste trabalho. Além disso, apresentaram-se as classificações mais conhecidas do federalismo, como o federalismo dual e o federalismo cooperativo, ressaltando-se a influência da criação do Estado Federal americano na elaboração da primeira Constituição brasileira. Analisaram-se as Constituições brasileiras até a Constituição de 1988, e a influência do federalismo americano e alemão ao longo dos textos constitucionais, bem como a presença de tendências de centralização e descentralização na alternância dos períodos democráticos e autoritários no país. Tais fatores imprimiram à gestão pública uma tendência centralizadora pelo ente federal na definição das estratégias e no modo de execução de ações, o que destoava da descentralização imposta pelo dever de proteção ambiental. Essa disparidade torna os arranjos federativos mais complexos, favorecendo tanto a sobreposição de competências quanto a ocorrência de omissões na atuação. A adoção de metodologias de integração de cunho tecnológico, aliadas à transparência para todos os envolvidos e à implementação de canais de comunicação eficientes, poderia tornar o processo mais abrangente e facilitar a correção de ações na execução final.

2) Analisou-se a distribuição de competências no sistema da Constituição de 1988, por interessar mais ao objeto deste trabalho, a partir da concepção trazida por Horta (1967, 1986, 1981), Almeida (2013, 2014) e Bonavides (1962, 1971, 2010), verificando-se as competências que mais caracterizam o Estado Federal brasileiro voltadas a desenhar o modelo federal como cooperativo, inseridas nas competências legislativas e administrativas, concorrentes e comuns. Foram abordados aspectos relacionados à forma de como essas competências estruturam a atuação e o relacionamento dos entes federativos na gestão da proteção ambiental e a criação de instrumentos capazes de realizar essa interface cooperativa como os consórcios públicos. A demora na edição da LC nº 140/2011 fez com que a legislação geral e as específicas tenham sido editadas, reservando pouco espaço de atuação aos entes subnacionais, o que os tornou meros realizadores da política nacional, sem a margem devida dentro das suas competências para incorporar uma perspectiva regional. Na Amazônia, isso se soma à cultura desenvolvimentista herdada da época dos militares, e assim, um causador de crises e utilização política dos agentes econômicos.

3) Verificou-se que, diante do impacto das mudanças climáticas, consideradas, atualmente, como emergência climática, surge uma tendência e a necessidade de respostas evolutivas ao modelo de organização do sistema federal, bem como de leis que regem a

Administração Pública. Apesar de estar estruturada em um modelo gerencial, essa administração ainda carece de flexibilidade e de novas ferramentas à burocracia institucional que permitam uma atuação preventiva ou mesmo urgente no processo de cooperação interfederativa.

4) O Conselho da Federação surge como um embrião nessa nova perspectiva, ao propor o diálogo interfederativo com todas as Regiões do país, por meio dos consórcios interestaduais, entendendo que é necessário avançar na direção de um federalismo climático que enfrente os desafios globais impostos pelas mudanças climáticas, com alterações no ordenamento jurídico voltado a esse propósito. Neste diálogo interfederativo o consórcio interestadual poderá ser o agente institucional na coordenação e articulação da política climática no interior do modelo cooperativo brasileiro.

5) Demonstrou-se que o Brasil, parte da Convenção sobre Mudança do Clima, atuou com forte protagonismo nas discussões internacionais sobre a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera e nos acordos decorrentes da Convenção, Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris. O Protocolo de Kyoto ambicionava a criação de metas voluntárias de redução de emissões de GEEs aos países desenvolvidos sem limitar o crescimento dos países em desenvolvimento e de mecanismos de mercado para incentivo à proteção das florestas, metas que, no entanto, não se concretizaram plenamente. Após anos de debates nas Conferências do Clima, foi assinado, em 2015, o Acordo de Paris com adesão voluntária ao compromisso de redução de emissões de GEEs por todos os países signatários. O Brasil centra sua formulação para as contribuições nacionais de redução de GEEs na matriz energética limpa e no uso da terra, em razão dos bons resultados da redução do desmatamento na Amazônia.

6) Entre a assinatura do Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris, foi editada a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, política pública que, de forma inovadora, positivou as metas de redução das emissões brasileiras, quantificando-as e atribuindo maior peso à questão da redução do desmatamento na Amazônia, a partir dos resultados expressivos obtidos na ordem de 84% no período de 2005 e 2012. Nesse contexto, analisaram-se, especificamente, a distribuição das competências em matéria ambiental, tanto as legislativas concorrentes quanto as administrativas comuns, bem como os graus de complexidade e as sobreposições nas atuações administrativas que dificultam a realização da cooperação.

7) Verificou-se que o sistema de repartição de competências concorrentes e comuns descentraliza as responsabilidades nas matérias enunciadas para uma maior cooperação entre os Poderes públicos no dever de atuar em conjunto nas obrigações inerentes a todos. Contudo, na prática, o exercício dessas competências mostrou o grau de complexidade do sistema,

marcado por sobreposições, impasses e omissões nas ações dos órgãos públicos, todos muito em face do vácuo legislativo causado pela tardia regulamentação do artigo 23 da Constituição.

8) A regulamentação da competência administrativa comum ocorreu com a edição da LC nº 140/2011, duas décadas após a promulgação de Constituição de 1988, introduzindo instrumentos de cooperação previstos no artigo 241 da Constituição e regulados pela Lei nº 11.105/2007. Dentre esses instrumentos, destaca-se o consórcio público, como mecanismo jurídico para dirimir os conflitos existentes de atuação administrativa do poder público, com a definição de responsabilidades dos três entes federativos e efetivar a cooperação federativa na proteção ambiental. No entanto, essa atuação ainda é tímida no processo interfederativo e de pouca visibilidade do potencial do consórcio pelos órgãos federais que executam a política climática.

9) A Amazônia brasileira, foco no qual se desenvolve o objeto desta tese, ganhou destaque e visibilidade internacional a partir da luta de movimentos sociais no Estado do Acre, tendo como expoente os líderes seringueiros, dentre eles, Chico Mendes, que defendiam a manutenção da floresta em pé como forma de garantir a sobrevivência dos habitantes que lá permaneceram após o abandono da política de incentivo à produção extrativista do látex pelo governo federal. Esse movimento coincidiu com as discussões internacionais por ocasião da primeira Conferência sobre desenvolvimento e utilização de recursos naturais ocorrida em Estocolmo na década de 70 e despertou os debates sobre a manutenção das florestas tropicais, colocando o Brasil em um importante cenário de discussão global.

10) Verificou-se que os modelos de desenvolvimento econômico testados na Amazônia desde o século XX até hoje foram fatores determinantes do desmatamento na região, sobretudo a partir da política dos governos militares com o programa “Integrar para não entregar”, levando a uma forte ocupação por pessoas do Sul e Sudeste brasileiro, sob o argumento de implantar atividades produtivas como agricultura e pecuária para o desenvolvimento econômico da economia da região. A partir daí, o bioma vem sofrendo impacto na escala de desmatamento e de exclusão social com reflexo nas populações tradicionais. Na década de 2000, no entanto, verificou-se que o governo federal, no exercício da competência comum de coordenação federativa, estabeleceu o Plano de Ação Amazônia Sustentável (2008). Esse plano previu a atuação conjunta dos órgãos federais em parceria com os governos subnacionais, com foco na estruturação e no fortalecimento institucional dos órgãos estaduais para a execução de atividades de comando e controle, resultando no período de maior redução do desmatamento na Amazônia entre 2005 e 2012, em 84%. Esses resultados fizeram com que o governo brasileiro estabelecesse metas voluntárias de redução de gases de efeito estufa na legislação

infraconstitucional de política climática (2009), sendo pioneiro nesse compromisso internacional da Convenção-Quadro sobre o Clima, algo que não havia sido alcançado pelo Protocolo de Kyoto. Por fim, e não menos importante, destaca-se o fato de o Plano Amazônia Sustentável (2008) ter instituído o Fórum de Governadores da Amazônia, como ambiente interinstitucional de articulação da política regional, configurando-se num espaço de diálogo e discussão dos problemas regionais. Essa iniciativa fortaleceu o relacionamento interfederativo com o poder central durante o período.

11) O Fórum dos Governadores da Amazônia tem atuado como um espaço de deliberação político regional, desempenhando um papel importante no relacionamento interfederativo com o governo central e com parceiros internacionais como a Força Tarefa dos Governadores para o Clima – GCF Task Force. Em parceria com o Fórum, o GCF Task Force realizou encontros e eventos dos estados amazônicos, notadamente, o Acre, em articulação com o movimento de governadores internacionais liderados pelo governo da Califórnia. Essa ação visou a criação de um mercado de carbono com assinatura de um memorando de compromisso para atuação conjunta com vários outros estados subnacionais detentores de florestas tropicais no mundo. Desse movimento de articulação política e da busca por investimentos que possibilitasse o desenvolvimento sustentável voltado ao ganho em escala de economia de baixo carbono com inclusão e respeito ao meio ambiente, nasceu o Consórcio Interestadual da Amazônia Legal.

12) Esse instrumento jurídico foi criado para fortalecer a atuação do Fórum político, especialmente diante das dificuldades nas relações federativas após 2016 devido à mudança na presidência da República, em processo de *impeachment*, e nos anos seguintes, mais turbulentos, com a desconstrução da legislação ambiental no período de 2019 e 2022.

13) Em 2017, o Consórcio Interestadual da Amazônia Legal foi criado, tendo sido instalado em 2019. Como mecanismo de efetivação da cooperação interfederativa regulamentada pela LC nº 140/2011, o Consórcio da Amazônia constituiu-se com personalidade jurídica autárquica, conforme disposto em lei, com atuação genérica voltada ao desenvolvimento econômico, sustentável e social da Região Amazônica.

14) Os consórcios administrativos juntamente com os convênios eram os mecanismos jurídicos que formalizavam a descentralização das relações federativas no exercício das competências comuns administrativas. No entanto, não eram dotados de personalidade jurídica própria, o que os tornava frágeis e passíveis de descontinuidade no processo cooperativo. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, estabeleceu-se a reforma administrativa quando se adotou o modelo gerencial voltado aos resultados. O artigo 241 da Carta Magna

fortaleceu as relações intergovernamentais, até ali regidas por meio de convênios bilaterais ou consórcios administrativos, transformando o consórcio administrativo em consórcio público para a gestão compartilhada de serviços públicos, consolidando-o como instrumento de efetivação da cooperação no federalismo brasileiro. A Lei nº 11.107/2005 regulamentou a criação dos consórcios públicos como um instrumento inovador, dotado de características de autarquia interfederativa, capaz de efetivar o federalismo cooperativo brasileiro. Essa regulamentação conferiu aos consórcios personalidade jurídica própria, na realização da gestão compartilhada na prestação de serviços públicos.

15) A Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou a cooperação federativa em matéria ambiental, há muito esperada, e remeteu a criação dos consórcios públicos à disciplina da Lei nº 11.107/2005, sem, contudo, apresentar qualquer menção à questão climática, presente à época. A lei estabeleceu seu foco no processo de licenciamento ambiental, deixando essa lacuna para as ações climáticas, que pode ser suprida por meio de uma interpretação sistêmica da proteção ambiental prevista no artigo 225 da Constituição Federal. A grande maioria dos consórcios firmados antes e depois da LC nº 140/2011 são intermunicipais e voltados à prestação de serviço público, tanto que a literatura sobre consorciamento interestadual é escassa e concentra principalmente no estudo de experiências específicas, como o consórcio Nordeste, criado durante a pandemia de covid-19. A atuação do Consórcio Estadual da Amazônia Legal foi impulsionada, a partir do período de 2019 e 2022, pela ruptura das relações interfederativas com o governo central, que, ao negar a questão climática, promoveu: a) a interrupção do financiamento pelo Fundo Amazônia ao combate e controle ao desmatamento nos estados; b) a extinção dos órgãos de governança climática vertical; c) a retirada dos governadores do conselho da Amazônia; d) o desaparecimento das instituições da gestão ambiental para proteção das florestas. Esse contexto fortaleceu a união dos governadores em torno do instrumento jurídico do consórcio, e a autarquia começou a se estruturar com a elaboração de um planejamento estratégico e adoção de um plano de desenvolvimento para a região, contemplando os pontos em comum aos estados e com base na “floresta em pé”. Esse pressuposto visava tanto à atração de investimentos internacionais quanto ao de atendimento das metas do Acordo de Paris. Além disso, utilizou-se dos processos de *advocacy* junto aos espaços de interlocução internacionais como as Conferências das Partes e realizou importantes parcerias, inclusive com a ONU.

16) A renovação política no ano de 2023 fortaleceu a atuação do Consórcio, diante da nova postura do governo federal na retomada do diálogo e de coordenação interfederativa, bem como na reedição dos atos normativos extintos, na reformulação da governança climática, na

liberação dos recursos do Fundo Amazônia aos estados e na criação e implementação do Conselho da Federação. Verificou-se que a estrutura do funcionamento do Consórcio em Câmaras temáticas, facilitou o papel de coordenação horizontal e a difusão de experiências e soluções adotadas entre os entes subnacionais. Essa dinâmica favoreceu a interface das várias políticas nacionais como a tributária, segurança pública e regularização fundiária, além da pauta climática de controle do desmatamento ilegal. Ademais, aproximou as estruturas administrativas dos estados com a do consórcio em um ganho no processo cooperativo. Verificou-se, ainda, a participação do consórcio em vários espaços de interlocução interfederativa vertical, embora persistam lacunas e falhas em relação ao diálogo e à atuação coordenada com órgão federal responsável pela principal política pública de combate ao desmatamento na Amazônia - o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Essa lacuna, representada pela ausência de diálogo com a autarquia consórcio nas questões climáticas, especialmente em relação à execução do programa de combate ao desmatamento, compromete os resultados obtidos. A contribuição desta tese reside na possibilidade de delegação, permitida pela LC nº 140/2011, ao consórcio, que pode atuar no acompanhamento e na articulação das ações programadas por cada ente, mediando possíveis conflitos em razão da delegação política dada pelos estados consortes. Isso permitiria corrigir as distorções identificadas e ampliar a capacidade decisória na definição de recursos junto ao fundo Amazônia, o que pressupõe a integração do consórcio à governança do fundo. Além disso, destaca-se o potencial para realização de compras compartilhadas no âmbito do programa, capacidade não utilizada até a presente data; a participação na estrutura vertical da governança climática da PNMC, garantindo que a voz dos estados seja considerada nas decisões estratégicas. O Brasil não alcançará sua ambição climática e as metas de redução do desmatamento sem o fortalecimento das ações cooperativas administrativas e o consórcio poderá ser esse ator intermediário dentro do federalismo brasileiro.

17) Verificou-se que a atuação do Consórcio da Amazônia, autarquia interfederativa, situa-se na esfera intermediária das relações intergovernamentais dos três entes federativos, configurando-se como um elemento novo no federalismo cooperativo brasileiro. Esse modelo busca enfrentar, desde sua origem, as questões relacionadas às desigualdades regionais, muitas vezes marcadas pela invisibilidade das necessidades da população da Amazônia. A busca para um modelo autêntico, inclusivo e com valorização da floresta na economia entra em confronto com os modelos importados de desenvolvimento até então testados na Amazônia e fruto de degradação, exclusão, miséria e apagamento da identidade florestal. O Consórcio reativou a perspectiva de implementação de um modelo regional baseado na preservação da floresta em

pé e no aproveitamento sustentável de seus produtos, almejando ocupar um espaço no sistema federal inspirado na teoria de Bonavides (1980) sobre o “federalismo das Regiões”, com a autonomia dada pelos consortes na cessão de suas soberanias, utilizando-se da descentralização administrativa para interferir no modelo e financiamento do desenvolvimento regional. A teoria de Bonavides (1980) buscava uma independência das Regiões para, a partir da decisão regional, alocar investimentos de acordo com o conhecimento regional e local. Considerar o consórcio como um potencial articulador e desenvolvedor das soluções regionais junto às relações interfederativas com a União, valendo-se da descentralização prevista na Constituição e na legislação vigente, para realizar as ações com base nas competências comuns no contexto das mudanças climáticas, representa um olhar inovador e estratégico para enfrentar cenários imprevisíveis e promover um processo efetivo de cooperação.

18) Não obstante a inspiração do modelo do federalismo das regiões, analisaram-se as parcerias firmadas pelo consórcio na atuação administrativa em busca de implementar um modelo regional e verificou-se a atuação nas diversas áreas com entidades nacionais e internacionais, sendo a principal delas com a ONU, na criação de um Fundo de financiamento aos projetos do consórcio com participação do governo central como órgão coordenador da política nacional para atração de recursos que financiem a bioeconomia na região. Resta saber se o poder central atuará como coordenador ou como órgão centralizador da destinação ou eleição das prioridades a serem financiadas. Essa é uma análise para futuras pesquisas.

19) Verificou-se a complexidade das relações interfederativas com a União, em especial como coordenadora das ações descentralizadas no exercício da competência comum na implementação da política pública do PPCDAm voltada à redução do desmatamento na Amazônia. Os resultados obtidos nos anos de 2023 e 2024 mostram uma redução em relação a anos anteriores, mas ainda longe de superar a meta de zerar o desmatamento ilegal e relacionar os esforços de cada ente no resultado. Analisaram-se os pressupostos de efetividade de uma política pública para entender se mesmo com a redução do desmatamento era possível afirmar a implementação efetiva do programa. Diante da complexidade, da ausência de indicadores que correlacionem as atividades previstas, metas alcançadas, esforços e recursos dispendidos e atuação de cada estado, não é possível afirmar da efetividade do programa como previsto na literatura, embora tenha sido obtido o resultado que contribui para redução de emissões de GEEs na atmosfera e cumprimento das metas do Acordo de Paris.

20) Observou-se como possível falha e lacuna na coordenação do PPCDAm a proposição pelo ente federal de um programa específico para municípios aparentemente subdividindo-se os esforços em possível em um processo de competição entre os entes

subnacionais que executam o programa principal. Todavia, esse programa ainda não foi internalizado pelos municípios, razão pela qual não há dados a verificar.

21) As várias alterações administrativas pela qual passou o órgão central responsável pela implementação da política pública climática e seus instrumentos de execução – PPCDam, dificultam e enfraquecem as relações cooperativas com os estados subnacionais com risco de superposições de atribuições ou mesmo omissão na atuação. A proximidade de relação do poder central com o consórcio poderá ser um fator para dirimir esses vácuos na defesa e cumprimento da proteção à floresta.

22) A cooperação interfederativa brasileira no atual sistema de atribuições de competências com a introdução da autarquia consórcio interestadual da Amazônia legal merece ser aprimorada no processo dinâmico e vivo que o federalismo, enquanto modelo de organização do Estado, pode propiciar caso se apresentem determinadas condições no desenvolvimento dessas relações, de modo a efetivar o processo cooperativo na execução da política pública de combate à prevenção e controle do desmatamento voltada a contribuir com os compromissos assumidos no Acordo de Paris e instituir um novo arranjo econômico, sustentável, inclusivo na região, desde que:

a) na governança do PPCDam seja reestruturada a metodologia de integração e cooperação, de forma participativa e transparente, na qual a articulação e coordenação junto aos órgãos federais e estaduais possa ser realizada de forma conjunta e articulada entre o poder central e o Consórcio da Amazônia;

b) nas propostas de normativas do programa, inclusive na definição dos recursos e linhas de financiamento a serem destinadas pelos agentes internacionais, os subnacionais possam estar inseridos por meio do consórcio;

c) estabeleça-se o papel do consórcio na governança dos subnacionais e do ente central em possível alteração na PNMC com a definição clara e transparente do seu papel de articulador e mediador dessas políticas na promoção do desenvolvimento econômico-sustentável para Região Amazônica.

d) adotem-se mecanismos tecnológicos que disponibilizem de forma clara e transparente o papel e a atribuição de cada órgão nas ações do PPCDam, articulando de forma sistêmica com outras políticas conectadas como as de incentivo econômico sustentável e de inclusão da população da floresta e que contemple as metas e os resultados correlacionando-os;

e) sejam associados e integrados o planejamento estratégico do consórcio nas ações de interface do programa de combate ao desmatamento como elemento de fortalecimento das estratégias do ente central;

O desafio é complexo, especialmente quando se entende que a questão ambiental na qual se inserem as mudanças do clima movem-se em conexão de bens e processos, não se inserindo na lógica de construções como fronteiras geográficas, esquemas jurídicos tradicionais ou mesmo ações estanques ou isoladas.

Vivemos um quadro de emergência climática no qual o ponto de não retorno que preocupa a ciência poderá ocorrer em um tempo mais breve do que o previsto, caso sejamos ineficientes nas ações de redução de GEEs. O Brasil vem cumprindo bem seu compromisso, mas é a Amazônia que inspira atenção por ser a fiel da balança climática. Verifica-se que quando a estrutura de coordenação e cooperação é efetiva, com participação e integração dos entes subnacionais e os vários setores da sociedade, os resultados são confirmados e a experiência demonstrou isso no período de 2005 e 2012. Atualmente, reduz-se o desmatamento mais não há percepção clara de quem contribui para o quê e em que medida, uma vez que até a chuva se insere no elemento de controle de combate ao fogo propagado, por exemplo.

A criação do Consórcio Interestadual da Amazônia como instrumento jurídico-político de efetivação do federalismo cooperativo brasileiro necessita de maior compreensão pelo ente central, no exercício do seu papel de coordenador da política pública climática. Esta compreensão se torna relevante para a execução do combate ao desmatamento e às queimadas desenvolvida pelo PPCDAm, aliado a um processo participativo e de transparência das ações com acesso à informação de forma, clara e objetiva, diante do cenário de polarização e negacionismo climático presente na sociedade brasileira atualmente.

O consórcio possui o potencial para ser o articulador estratégico da política do desenvolvimento regional na Amazônia, ampliando a inserção do bioma nas discussões da Conferência das Partes em 2025, tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Esse atuar pode viabilizar propostas que conciliem financiamento, inovação tecnológica, valorização de produtos florestais como alternativa para manter a floresta viva, com promoção da inclusão social, transição para uma economia de baixo carbono e, conseqüentemente, contribuindo para equilíbrio climático.

Assim, por tudo que foi analisado no presente trabalho e como sugestão para novas pesquisas é importante aprofundar os aspectos quanto organização institucional do consórcio público nas suas relações de *advocacy* e processo de governança, transparência, participação e constituição das decisões no âmbito estratégico, bem como o modo pelo qual a autarquia estabelece seus mecanismos de controle e planejamento nas alternâncias de poder, compreendendo como se elaboram determinadas políticas públicas de interesse regional com a participação dos três entes públicos.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. A COP 15: apontamentos de campo. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 121-132, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/FFCQrDYN4jnKjZyn-pxrFTPs/?lang=pt>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec. Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LÍCIO, Elaine Cristina; SILVA, André Luiz Nogueira da. O Conselho da Federação: um novo tempo para o federalismo e para a democracia. **Estadão**, 29 maio 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/o-conselho-da-federacao-um-novo-tempo-para-o-federalismo-e-para-a-democracia-brasileira/>. Acesso em: 6 set. 2024.

ABRUCIO, Luiz Fernando. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, n. 134, p. 127-142, jul./ago./set. 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202382>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ABRUCIO, Luiz Fernando. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração à luz da experiência internacional recente. In, PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) **Refoma do Estado e da administração pública**. Tradução Carolina Andrade. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ABRUCIO, Luiz Fernando; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à Covid-19 e o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 54(4):663-677, jul.-ago.2020. disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSG-CKZK55L3ChjVqJ/> Acesso em: 31 out. 2024.

ACRE. **Acre assina acordo histórico para preservação das florestas e redução dos impactos climáticos**. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/acre-assina-acordo-historico-para-preservacao-das-florestas-e-reducao-dos-impacto-climaticos/>. Acesso em: 9 set. 2024.

ACRE. **Decreto n.º 11.492**, de 10 de junho de 2024. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/wp-content/uploads/2024/06/DO17181055852904-1-5.pdf>. Acesso em: 9 set. 2024.

ALLEGRETTI, Mary. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008. Editora UFRP. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/download>. Acesso em: 17 jun. 2024.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Doutrina contemporânea do federalismo. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 80, p. 13-36, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/download/591/530>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ALVES, Vanessa da Paixão; DINIZ, Marcelo Bentes. Redução de emissões de carbono por desmatamento evitado na Amazônia brasileira: uma abordagem baseada no cenário Business-as-Usual (BAU). **Revista Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**, v. 11, n. 1, p. 1-23, e19817, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/geas.v11i1.19817>. Acesso em: 20 mai. 2024.

AMARAL FILHO, Jair do. **Princípios do federalismo**: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. BNDES, 2014. p. 305-327. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3086/2/Principios%20do%20federalismo\\_11\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3086/2/Principios%20do%20federalismo_11_P_BD.pdf). Acesso em: 20 ago. 2024.

AMAZONAS. **Decreto nº 49.764, de 5 de julho de 2024**. Disponível em: [https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario\\_am/41534/2024/7/12939?modo=lista#:~:text=Legisla.AM&text=5%20Jul.&text=DECLARA%20Si-tua%20de%20Emerg%C3%Aancia%20Ambienta,munic%C3%AD-prios%20com%20fortes%20press%C3%B5es%20ambientais](https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/41534/2024/7/12939?modo=lista#:~:text=Legisla.AM&text=5%20Jul.&text=DECLARA%20Si-tua%20de%20Emerg%C3%Aancia%20Ambienta,munic%C3%AD-prios%20com%20fortes%20press%C3%B5es%20ambientais). Acesso em: 9 set. 2024.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e proteção do meio ambiente**: o papel do federalismo cooperativo. GenJurídico, 2020. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br>. Acesso em: 27 ago. 2023.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ARAÚJO, Geraldo José Ferraresi de; CARVALHO, César Machado. Os avanços e fracassos da 15ª Conferência das Partes de Copenhague: um estudo exploratório. **Revista Iluminart**, ano IV, n. 9, p. 145-163, nov. 2012. Disponível em: <http://revistailuminart.ti.srt.ifsp.edu.br/index.php/iluminart/article/view/145>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ARTAXO, Paulo. **Seminário Pensa Brasil**. 2024. USP. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=791702>. Acesso em: 15 set. 2024.

ASN. Agência Social de Notícias. **Consórcio da Amazônia Legal e Instituto Unibanco firmam parceria pelo avanço da gestão na educação pública**. Disponível em: <https://agenci- asn.com.br/arquivos/20093>. Acesso em: 9 set. 2024.

ASSIS, Maria Lídia Soares de; MOURA, Maria Mariana Soares. Perspectivas para o federalismo brasileiro: contribuições de uma análise multi-comparativa. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Org.). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais e do Distrito Federal – Conpeg – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2018. p. 27-51.

BACHA, Edmar; FALCÃO, Joaquim; CARVALHO, José Murilo de; TRINDADE, Marcelo Fernandez; MALAN, Pedro S.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos**: em busca da República. Edição digital. Geração e-book: Intrínseca, 2019.

BALDUINO, Maria Clara de Jesus Maniçoba. O Acordo de Paris e a mudança paradigmática de aplicação do Princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 13, n. 1, p. 172-188, 2020. DOI: 10.21680/1982-310X.2020v13n1ID21571. Disponível em:

<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/21571>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BAPTISTA, Diogo dos Santos. Os mitos da predominância do interesse e da subsidiariedade: a racionalidade das competências federativas na Constituição de 1988. **Revista Carioca de Direito**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 02, p. 41-64, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/79/131>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a revisão constitucional: as novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 202, p. 49-60, out./dez. 1995. Disponível em: <https://www.periodicos.fgv.br/rda/article/view/46617/46351>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBIERI, Mariana Delgado. FERREIRA, Leila da Costa. Mudanças Climáticas e governança ambiental: desafio do Antropoceno. In **ClimaCom Cultura Científica – pesquisa, jornalismo e arte**. Ano 5 – n 12/julho de 2028. Disponível em [https://climacom.mudancasclimaticas.net.br/wp-content/uploads/2018/08/A2\\_Mudancas\\_climaticas\\_e\\_governanca\\_ambiental.pdf](https://climacom.mudancasclimaticas.net.br/wp-content/uploads/2018/08/A2_Mudancas_climaticas_e_governanca_ambiental.pdf) Acesso em: 15 nov. 2024.

BECKER, Berta K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005. Conferência do Mês do Instituto de Estudos Avançados da USP proferida pela autora em 27 de abril de 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/54s4tSXR-LqzF3KgB7qRTWdg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BECKER, Berta K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, n. 12, set. 2001. Disponível em: [https://docs.ufpr.br/~adilar/GEOPOL%C3%8DTICA2019/Geopolitica%20da%20Amaz%C3%B4nia\\_Pol%C3%ADtica%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://docs.ufpr.br/~adilar/GEOPOL%C3%8DTICA2019/Geopolitica%20da%20Amaz%C3%B4nia_Pol%C3%ADtica%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 25 jun. 2024.

BEDONI, Marcelo; SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira; FARIAS, Talden. Política climática precisa especificar atribuições dos entes federativos. **Conjur**, 18 dez. 2022. Disponível em: [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br). Acesso em: 20 mar. 2023.

BEDONI, Marcelo; SILVA, José Irivaldo de Oliveira; FARIAS, Talden. **Política climática precisa especificar atribuições dos entes federativos**. CONJUR, 18 dez. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-18/opinia-o-politica-climatica-atribuicoes-entes-federativos>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BEZERRA, Edimar Ferreira. **Estrutura do federalismo fiscal brasileiro: análise dos**

incentivos fiscais e a discussão sobre a autonomia financeiro dos entes subnacionais. Jundiaí: Paco Editorial, 2022.

BIATO, Márcia Fortuna. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 166, abr./jun. 2005. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496898>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BICHARA, Jahir-Philippe; LIMA, Raquel Araújo. Uma análise da política nacional sobre mudança do clima 2009. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 12, n. 23, p. 165-192, jul./dez. 2012. ISSN: 2238-1228. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/plugin-file.php/4452038/mod\\_resource/content/1/Bichara%20PNMC%20pos%20copenhage.pdf](https://edisciplinas.usp.br/plugin-file.php/4452038/mod_resource/content/1/Bichara%20PNMC%20pos%20copenhage.pdf). Acesso em: 5 jun. 2024.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Programa Amazônia Sempre**. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/quem-somos/topicos/amazonia>. Acesso em: 9 set. 2024.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Fundo Amazônia aprova R\$ 98 milhões para combate ao desmatamento no Estado do Acre**. Notícias, 12 abr. 2024. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/fundo-amazonia-aprova-98-milhoes-de-reais-para-combate-ao-desmatamento-no-estado-do-acre>. Acesso em: 6 set. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição**: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. Do velho ao novo federalismo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 70, p. 500–515, 1962. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v70.1962.23772>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (a experiência brasileira). **Revista de Informação Legislativa**, julho/setembro 1971, p. 53-78. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180463/000340644.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mai 2024.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BORGES, Alice Gonzales. A instrumentalização dos consórcios intermunicipais. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, n. 28, dez./jan./fev. 2012-2013. Salvador: Bahia. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alice-gonzalez-borges/a-instrumentalizacao-dos-consorcios-intermunicipais>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BORGES, Alice Gonzales. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, n. 3, jul./ago./set. 2005. Salvador: Bahia. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alice-gonzalez-borges/os-consorcios-publicos-na-sua-legislacao-reguladora>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BORN, Rubens Harry. **Direito Ambiental Brasileiro**. Coord. Talden Farias, Terence Trennepohl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. Amazônia em chamas enfrenta a seca histórica. **Correio Braziliense**, Brasil, 5 set. 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2024/09/6934729-amazonia-em-chamas-enfrenta-a-seca-historica.html>. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. **Belém terá investimentos de R\$ 1,3 bilhão da Itaipu para a COP 30**. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/05/belem-tera-investimento-de-r-1-3-bilhao-da-itaipu-para-a-cop-30-1>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm#art11](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm#art11). Acesso em: 29 mai 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm). Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Taxa de desmatamento na Amazônia cai 22,3% em 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/taxa-de-desmatamento-na-amazonia-cai-22-3-em-2023>. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Taxa de desmatamento na Amazônia cai 22,3% em um ano**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/taxa-de-desmatamento-na-amazonia-cai-22-3-em-2023>. Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. **Portal da Câmara dos Deputados**. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008.

BRASIL. **Presidente Lula faz reunião histórica na COP 28 com representantes de 135 organismos da sociedade civil**. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/presidente-lula-faz-reuniao-historica-na-cop-28-com-representantes-de-135-organismos-da-sociedade-civil>. Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional – Manop**. Disponível em [https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218\\_Manual\\_AO%201.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%201.pdf) acesso em

18 nov. 2024.

BRITO, Felipe Pires Muniz de; PAULA, Frederico Rios. A cooperação entre entes federativos sob a perspectiva da LC 140/2011. In: FARIAS, Talden (org.). **10 anos da Lei Complementar 140: desafios e perspectivas**. Andradina: Meraki, 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**. FJP – Escola de Governo, v. 2, n. 1, p. 91-125, 2023. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/emag/Cursos/2023.0>. Acesso em: 30 mai 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reflexões sobre a administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out./dez. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/47267/45372/93447>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 214: 69-98, out/dez. 1998.

CÂMARA, Gilberto *et al.* Desafios do cumprimento da NDC brasileira no bioma Amazônia. **CEBRI – Revista**, ano 1, n. 4, out./dez. 2022. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1149925/1/AP-Desafios-NDC-2022.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier. Serviço Público no âmbito dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. (Coord.) **Consórcios Públicos: do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed., São Paulo: Editora Atlas, 2012.

CARVALHO, Célia Maria Silva. **Instrumentos de advocacy federativa no Brasil: O dilema dos Estados na questão fiscal**. 2015. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Orientador: Fernando Luiz Abrucio. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/teses-dissertacoes/instrumentos-de-advocacy-federativa-no-brasil-o-dilema-dos-estados-na-questao>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CASTELO, Luciana Féres. **O federalismo cooperativo brasileiro**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.femperj.org.br/assets/files/O-FEDERALISMOCOOPERATIVO-BRASILEIRO.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CAÚLA, César; MANZI, Lílian C. Tenório de Miranda. Transferências constitucionais e federalismo cooperativo. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Org.). **O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG – aos 30 anos da Constituição**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018.

CAVALCANTI, Emmanuelle Arnaud Almeida. **O plano de ações articuladas e as regras do jogo federativo: análise sobre a interdependência entre os entes federados**. 2016. Tese de Doutorado em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Disponível em <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/22699> Acesso em: 3 nov. 2024.

CHAMBÔ, Pedro Luiz. **Federalismo Cooperativo: uma análise bidimensional**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2021.

CONCIANI, Aline; SANTOS, Danielle Camila dos. **Surgimento da federação brasileira e sua concretização na atual constituição federal**. 2009. Disponível em: [www.ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopu/issue/view/730](http://www.ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopu/issue/view/730). Acesso em: 20 jul. 2023.

CORRALO, Giovani da Silva. A crise do federalismo fiscal brasileiro e o poder municipal: a descentralização financeira e o consorciamento intermunicipal como alternativas viáveis. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio (Orgs.). **Federalismo: desafios contemporâneos** [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. p. 175-190.

COSTA, Gustavo Cavalcanti. **O Federalismo Dinâmico Regional: o processo federativo no constitucionalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2003. Disponível em: [www.repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4313/1/arquivo5467\\_1.pdf](http://www.repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4313/1/arquivo5467_1.pdf). Acesso em: 29 ago. 2023.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista Escola do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública – v. 1, n.1 (nov. 1937) Ano 55, número 3 (Jul-Set/2004). Brasília: Enap, 1937. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/download/43/54> Acesso em: 10 nov. 2023.

DA SILVA JÚNIOR, Carlos Antônio *et al.* Persistent fire foci in all biomes undermine the Paris Agreement in Brazil. **Scientific Reports**, v. 10, n. 1, p. 16246, 1 out. 2020. Disponível em: <https://www.nature.com/scientificreports/>. Acesso em: 24 mai 2024.

DA SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. Reflexões sobre a Lei Complementar 140/2011: Cooperação dos entes federativos em prol de um ambiente equilibrado. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 3, p. 317-342, 2019. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revis-tas/rjlb/2019/3/2019\\_03\\_0317\\_0342.pdf](https://www.cidp.pt/revis-tas/rjlb/2019/3/2019_03_0317_0342.pdf). Acesso em: 20 mar. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DE MARCO, Crithian Magnus. **A Evolução Constitucional do Federalismo Brasileiro**. Portal de E-governo, Inclusão Digital e Sociedade do Conhecimento, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14969-14970-1-PB.htm>. Acesso em: 30 ago. 2023.

DE MORAES, Alexandre. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, [S.l.], v. 251, p. 11-27, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7526>. Acesso em: 6 abr. 2024.

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

DE PAIVA, Cláudio César; TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; DE PAIVA, Suzana Cristina Fernandes. O federalismo cooperativo em obstrução: Fissuras intergovernamentais da pandemia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1–18, 2022.

DOI: 10.12660/cgpc.v27n87.83857. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83857>. Acesso em: 21 nov. 2024.

DELIBERADOR, Giuliano Savioli. **Fundamentos Jurídicos da Cooperação Federativa em Matéria de Recursos Hídricos**. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2016.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, dez. 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/38314>. Acesso em: 31 mai 2024.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. The University of Alabama Press, 1987.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental – avanços na Lei Complementar nº 140/2011 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação legislativa**, ano 51. Número 203 – jul/set. 2014. Disponível em [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril\\_v51\\_n203\\_p39.pdf/@/@download/file/ril\\_v51\\_n203\\_p39.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p39.pdf/@/@download/file/ril_v51_n203_p39.pdf) Acesso em: 14 nov. 2024.

FARIAS, Talden. **10 anos da Lei Complementar 140: desafios e perspectivas**. Andradina: Meraki, 2022.

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 17, n. 70, p. 237-255, 2017. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/499>. Acesso em: 25 ago. 2024.

FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

FARRANHA, Ana Cláudia. Direito e Análise de Política Pública: contextos, conteúdos e desafios em tempos de crise. **Direito e Sociedade III – Políticas Públicas, Urbanismo e Judicialização na Administração Pública**, v. 11, n. 4, p. 69-87, 2019. Brasília-DF. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4452038/mod\\_resource/content/1/Bi-chara%20PNMC%20pos%20copenhage.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4452038/mod_resource/content/1/Bi-chara%20PNMC%20pos%20copenhage.pdf). Acesso em: 20 mai. 2024.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. 1.], v. 90, p. 245–251, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em: 3 dez. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERREIRA, Adriano Fernandes; SOUZA, Diego da Silva; CORREA, Oswaldo Negreiros Correa. A mitigação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, no direito ambiental internacional. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 4, p. 26225-26241, abr. 2022. Disponível em:

<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/46449/pdf>. Acesso em: 7 mai. 2023.

FERREIRA, Adriano Fernandes; SOUZA, Diego da Silva; COSTA, Oswaldo Negreiros. A mitigação das responsabilidades comuns, mas diferenciadas no Direito Ambiental Internacional. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 4, p. 26225-26241, abr. 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/46449/pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

FOLLESDAL, Andreas. Federalism. **Stanford Encyclopedia of Philosophy**, 2022. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/entries/federalism>. Acesso em: 20 ago. 2024.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Narcel; LINDOSO, Diego Pereira; DAUGEARD, Marion. A desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de desmantelamento e de resistência. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Morais de; LEOPOLDI, Maria Antonieta (orgs.). **Desmonte e reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA, 2023. 1ª ed. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11945/1/220426\\_LV\\_Desmontes\\_Cap05.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11945/1/220426_LV_Desmontes_Cap05.pdf). Acesso em: 14 jun. 2024.

FORTUNATO, Augusto Lamas. **Consórcio público na área de meio ambiente: possibilidades para atuação eficiente**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>. Acesso em: 15 ago. 2024.

FRANCEZE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: mar. 2023.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GALINDO, George. Confederação e Secessão no pensamento de Frei Caneca. [no prelo].

GANDOUR, Clarissa; VERISSIMO, Beto; ASSUNÇÃO, Juliano. **Relatório Desmatamento Zero e Ordenamento Territorial: Fundamentos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Abr. 2023. n. 56. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp>. Acesso em: 5 jun. 2024.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, A. Acordo de Paris: reflexões e desafios para o regime internacional de mudanças climáticas. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/82419339/Acordo\\_De\\_Paris\\_Reflex%C3%B5es\\_e\\_Desafios\\_Para\\_O\\_Regime\\_Internacional\\_De\\_Mudan%C3%A7as\\_Clim%C3%A1ticas](https://www.academia.edu/82419339/Acordo_De_Paris_Reflex%C3%B5es_e_Desafios_Para_O_Regime_Internacional_De_Mudan%C3%A7as_Clim%C3%A1ticas). Acesso em: 2 mai. 2024.

GUIMARÃES, Marcos de Souza Fonseca. **A trajetória do Fundo Amazônia: configuração,**

estabilidade, paralisação e retomada analisada por meio do modelo de equilíbrio pontuado. Brasília: Enap, 2023. Dissertação de mestrado (Mestrado, Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) Escola Nacional de Administração Pública, 2023. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7840/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20%20Marcos%20Guimaraes.pdf> Acesso em: 12 nov. 2024.

GURGEL, Carlos Sérgio; FARIAS, Talden. Instrumentos para a cooperação interfederativa: Lei Complementar 14/2011. In: FARIAS, Talden (Org.). **10 anos da Lei Complementar 140: desafios e perspectivas**. Andralina: Meraki, 2022.

HENRICHES, Joanni Aparecida. **Cooperação Interfederativa: aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos**. Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2023. Disponível em: [www.repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11678](http://www.repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11678). Acesso em: 10 ago. 2023.

HENRICHES, Joanni Aparecida. MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. 2017, jan/abr., 9(1), 124-138. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.001.AO03> Acesso em: 16 nov. 2024.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 28-29, p. 9-32, 1986. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/71>. Acesso em: 20 jan. 2024.

HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, [s.l.], v. 9, 1967. p. 73.

HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 33, p. 249-274, 1991. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/71>. Acesso em: 20 out. 2023.

IPCC . **Intergovernmental Panel on Climate Change**. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

IPAM, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **Nota técnica: fogo no Brasil em 2024: o retrato fundiário da área queimada nos biomas**. 27 set. 2024. Disponível em: <https://ipam.org.br/nota-tecnica/>. Acesso em: 10 out. 2024.

JACCOUD, Luciana. **Coordenação e Relações Intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. In Instrumentos de Coordenação e Relações intergovernamentais. IPEA: Brasília, 2020. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10211/1/InstrumCoordenRelaIntergovernamentais.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.

JACOBI, Pedro Roberto. SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, volume: 17, número: 6, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600011> Acesso em: 15 nov. 2024.

KIESSLING, Christopher Kurt; ALONSO, Agustina Pacheco. Responsabilidades comuns, mas diferenciadas relativamente às alterações climáticas: diferentes interpretações dentro do contexto nacional brasileiro. **Janus.net, e-journal of international relations**, v. 13, n. 1,

maio-out. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.10>. Acesso em: 10 mar. 2024.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LA FUENTE, José Manuel Ruano de. La Gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. In **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11, Oct. 2002. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/316455781\\_La\\_gobernanza\\_como\\_forma\\_de\\_accion\\_publica\\_y\\_como\\_concepto\\_analitico](https://www.researchgate.net/publication/316455781_La_gobernanza_como_forma_de_accion_publica_y_como_concepto_analitico). Acesso em: 16 nov. 2024.

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, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/78983>. Acesso em: 6 jun. 2024.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. **Morte e ressurreição da SUDAM**: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. 2005. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém. Disponível em: [https://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/2327/9/Tese\\_MorteRessurreicaoSUDAM%20.pdf](https://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/2327/9/Tese_MorteRessurreicaoSUDAM%20.pdf). Acesso em: 2 set. 2024.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil**: a descentralização pela assimetria. 2ed. Andradina: Meraki, 2021.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. O Estado Federal como modelo matricial de organização política. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 327-343, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://doi.org/10.5585/rtj.v7i2.739>. Acesso em: 29 jul. 2023.

LOPES, Sammy Barbosa. **O modelo atual do federalismo brasileiro em relação ao seu desenho constitucional**. Lisboa, 2021. Tese de doutoramento. 702 p.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para discussão**. Unicamp, IE, Campinas, n. 388, jul. 2020. Disponível em: [www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf](http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf). Acesso em: 25 ago. 2023.

MACEDO, Fernando César de; PEQUENO, Rosângela dos Santos Alvez. O contexto do federalismo brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 915-939, set./dez. 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/15250>. Acesso em: 31 out. 2023.

MEDEIROS, Fernando Conde. **Desafios da Cooperação Interestadual no Federalismo Brasileiro**: o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. 2022. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo.

MEDEIROS, Magaly *et al.* **Mecanismos financeiros inovadores para conservação e desenvolvimento sustentável: remuneração de resultados de REDD+ no Acre**. 1. ed. 2018. Disponível em: <https://programarem.ac.gov.br/wp->

[content/uploads/2023/03/wwf\\_mecanismos\\_final\\_web.pdf](#). Acesso em: 8 jul. 2024.

MELLO, Alex Fiúza de. Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia: O caso brasileiro. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [Online], 107, p. 1-20, 4 set. 2015. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/6025>. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.6025>. Acesso em: 7 set. 2024.

MILARÉ, Édis. Título II – Fundamentação Constitucional. In: MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-do-ambiente/1188256948>. Acesso em: 5 jun. 2024.

MOHN, Paulo. **Competência Legislativa Concorrente no Brasil: uma aplicação do princípio da subsidiariedade**. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/outras-publicacoes>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MORATO, José Rubens; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Direito Constitucional Ambiental. Direito Ambiental Brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novo enfoque jurídico nos contratos administrativos. In: **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 101-120.

MOREIRA, Helena Margarido. **A importância da Amazônia na definição da posição brasileira no regime internacional de mudanças climáticas**. 2009. Disponível em: [https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/NPPA/C.E\\_Helena\\_MargaridoMoreiraHelena-LASA.pdf](https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/NPPA/C.E_Helena_MargaridoMoreiraHelena-LASA.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

MRIANI, Antônio de Abreu. **Revista Juris FIB**, v. 8, p. 721-747, dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/article/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

MUSARRA, Raíssa Moreira Lima Mendes. O papel do subnacional nas políticas direcionadas às mudanças climáticas e emissões de GEEs no Brasil. **Revista Delos - Desarrollo Local Sostenible**, 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/55293960/O\\_PAPEL\\_DO\\_SUBNACIONAL\\_NAS\\_POL%C3%8DTICAS\\_DIRECIONADAS\\_%C3%80S\\_MUDAN%C3%87AS\\_CLIM%C3%81TICAS\\_E\\_EMISS%C3%95ES\\_DE\\_GEES\\_NO\\_BRASIL?source=swp\\_share](https://www.academia.edu/55293960/O_PAPEL_DO_SUBNACIONAL_NAS_POL%C3%8DTICAS_DIRECIONADAS_%C3%80S_MUDAN%C3%87AS_CLIM%C3%81TICAS_E_EMISS%C3%95ES_DE_GEES_NO_BRASIL?source=swp_share). Acesso em: 10 out. 2024.

NETO, Aristides Monteiro; COSTA, Marco Aurélio; RESENDE, Guilherme; MENDES, Constantino Cronemberger; GALINDO, Ernesto. **Desenvolvimento Regional no Brasil: Realidade atual e perspectivas. Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 15, jul.-dez. 2016.

NEVES, Rodrigo; LOPES, Ludovino; FREDERIGHI, Patricia. **Brasil. Competências estaduais e municipais para criação e execução de políticas públicas sobre mudança do clima**. Brasília: SPIPA, 2020. Disponível em: [https://www.abema.org.br/images/publicacoes/2020/10/Estudo\\_SPIPA\\_Acordo\\_de\\_Paris\\_2020\\_09\\_10.pdf](https://www.abema.org.br/images/publicacoes/2020/10/Estudo_SPIPA_Acordo_de_Paris_2020_09_10.pdf). Acesso em: 20 out. 2023.

NUNES, Paulo Henrique Faria. **A ocupação econômica da Amazônia:** Um desmando estatizado? Bauru, Goiânia, v. 4, n. 2, p. 283-307, jul./dez. 2018.

OLIVEIRA, Allyson Eduardo Botelho de; LUQUINI, Roberto de Almeida. A gênese do federalismo no Brasil. **História e Cultura**, v. 10, n. 1, jul. 2021.

OLIVEIRA, André Soares. **Tratamento Diferenciado dos Países em Desenvolvimento e Mudanças Climáticas:** Perspectivas a partir do Acordo de Paris. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158919>. Acesso em: 23 mar. 2024.

OLIVEIRA, Silvio Mattoso G. de. Federalismo e Descentralização: um estudo comparado entre os modelos brasileiro e espanhol. **RESPGE**. SP, São Paulo, v. 11, jan./dez. 2020, p. 109-138. Disponível em: [www.revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaspgesp/article/view/135](http://www.revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaspgesp/article/view/135). Acesso em: 20 ago. 2023.

ONU. **O que você precisa saber sobre Estocolmo+50.** Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/o-que-voce-precisa-saber-sobre-estocolmo50>. Acesso em: 02 fev. 2024.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Entenda a importância da OTCA.** Disponível em: <https://otca.org/pt/quem-somos/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

PALMEIRA, Luma do Vale. **A Amazônia e o governo Bolsonaro:** interesses particulares, discurso soberanista e os inimigos da nação. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PBIC). São Paulo: 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/ric/article/download/86778/84965/201907>. Acesso em: 6 set. 2024.

PAS. Plano Amazônia Sustentável. **Ações prioritárias ao desenvolvimento sustentável da Região.** Mai 2008. Iniciativa do governo federal com os estados da região amazônica. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/plano-amazonia-sustentavel-2008/view>. Acesso em: 2 jun. 2024.

PEDREIRA, Christina Almeida. **A cooperação interfederativa por meio dos consórcios públicos:** uma alternativa na busca do desenvolvimento nacional. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

PEREIRA, Caroline Quadros da Silveira. Federalismo cooperativo e segurança jurídica: o STF e a pandemia. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 22, n. 59, p. 21-38, jul./set. 2021. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj\\_n59\\_02\\_federalismo%20cooperativo%20e%20seguran%C3%A7a%20jur%C3%AD-dica\\_final.pdf?d=637642105140815639](https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n59_02_federalismo%20cooperativo%20e%20seguran%C3%A7a%20jur%C3%AD-dica_final.pdf?d=637642105140815639). Acesso em: 1º jul. 2024.

PEREIRA, Márcia Regina de Sousa; NEVES, Rodrigo Fernandes das. Emergência climática em um mundo pós-pandêmico: de Chico Mendes a Greta Thunberg. In: COSTA, Alexandre Bernardino; SOUSA JUNIOR, José Geraldo; CASSOL, Sabrina (orgs.). **O direito achado na rua:** do local ao universal a proximidade solidária que move o humano para reagir e vencer a peste. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 23-384.

PINHO, Mariângela Mendes Lomba. **Paradiplomacia Ambiental e Econômica no Regime Internacional de Mudanças Climáticas: a iniciativa Regions Adapt**. 2017. Tese (Doutorado). Universidade Católica de Santos, São Paulo. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/3821>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. In: Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31-56.

PONTE, Marcelo Dias; ANDRADE, Mariana Dionísio de. Entre o federalismo legal e o federalismo real: o federalismo cooperativo como mecanismo para a redução de desigualdades e promoção da justiça social. In: ROBL FILHO, Ilton Norberto; MORAES FILHO, José Filomeno; SANTIN, Janaína Rigo (Orgs). **Teoria do estado e da constituição**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: [www.publicadireito.com.br/artigos/?cod\\_3ea8](http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod_3ea8). Acesso em: 20 mai. 2023.

PONTES, Carlos José de Farias. O primeiro ciclo da borracha no Acre: da formação dos seringais ao grande colapso. **South American Journal of Basic Education**, Vol. 1. nº 1, 2014, p. 107-123.

PRATES, Rodolfo Coelho; BACHA, Carlos José Caetano. Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 20, n. 3(43), p. 601-636, dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/59DMY3zmJdPHXzXRSHtk-mNF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 jul. 2024.

RIBEIRO, Tânia Soledade da Silva; FILHO, Valdemar F. de Araújo. Elites políticas regionais, conflitos federativos e desenvolvimento econômico: o caso do Consórcio Nordeste. In: **XII Congresso Latinoamericano de Ciência Política**, 2024.

ROCHA, Julio Cesar de Sá; BARRETO, Ariadne Muricy. Desafios do federalismo na gestão ambiental: impasses e perspectivas na atuação dos consórcios públicos. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, v. 14, n. 2, p. 107-122, maio/ago. 2019. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/136824/desafios\\_federalismo\\_cooperativo\\_rocha.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/136824/desafios_federalismo_cooperativo_rocha.pdf). Acesso em: 28 ago. 2024.

SANTANA, P. C.; LEUZINGER, M. D.; DA SILVA, L. R. O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental. **Cadernos de Dereito Actual**, [S. l.], n. 11, p. 279-303, 2019. Disponível em: <https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/407>. Acesso em: 7 ago. 2023.

SANTOS, André de Castro. Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil: Uma Avaliação de Instrumentos de Efetividade. **Espaço Público: Revista de Políticas Públicas**, UFPE, n. 6, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicaspUBLICAS/issue/view/3148>. Acesso em: 10 out. 2022.

SANTOS, Luiz Alberto dos. A administração pública e sua organização na Constituição Brasileira. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out./dez. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/47267/45372/93447>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SANTOS, Ronaldo Alencar; ANDRADE, Priscilla Lopes. A evolução histórica do

federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das constituições federais. **XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>. Acesso em: 23 out. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, p. 77-108, out./dez. 2022. Disponível em: [www.mpggo.mp.br/arquivos](http://www.mpggo.mp.br/arquivos). Acesso em: 25 ago. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, p. 77-108, out.-dez. 2022. Disponível em: [www.mpggo.mp.br/arquivos](http://www.mpggo.mp.br/arquivos). Acesso em: 25 ago. 2023.

SBPC. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. RIBEIRO, Renato Janine; ARTAXO, Paulo. **O Brasil está sendo queimado**. Disponível em: <https://portal.sbpc-net.org.br/noticias/editorial-o-brasil-esta-sendo-queimado/>. Acesso em: 3 nov. 2024.

SCARDUA, Fernando Paiva. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18. N. ½, p. 291-314, jan/dez. 2003.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n.56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial** [livro eletrônico]. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução: Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019. p. 20-21.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual: uma visão contemporânea**. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SCOVAZZI, Tullio. Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 78, p. 469-476, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2178/1998>. Acesso em: 24 abr. 2024.

SEMAS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará. **Na COP 28, governador do Pará defende a floresta como prioridade nas discussões climáticas**. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2023/12/04/na-cop-28-governador-do-para-defende-a-floresta-como-prioridade-nas-discussoes-climaticas/>. Acesso em: 9 set. 2024.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. Políticas Públicas como instrumento de inclusão social. **Primas: Dir., Pol., Publ. E Mundial**, Brasília, v.7, n.2, p. 161-211, jul./dez. 2010.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed., ver. e atual. até a Emenda Constitucional

nº 90, de 15 set. 2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SOARES, Diego Bandeira Lima. **O princípio da subsidiariedade como instrumento de fortalecimento do Estado Federal brasileiro**. IDP: Brasília, 2010. Disponível em [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/152/1/Monografia\\_Diego%20Bandeira%20Lima%20Soares.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/152/1/Monografia_Diego%20Bandeira%20Lima%20Soares.pdf) Acesso em: 20 nov. 2024.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro\\_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf) Acesso em: 2 nov. 2024.

SOUZA, Celina. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de saúde pública**. 35 (suppl 2). 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00046818> Acesso em: 12 nov. 2024.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pó-1988**. Ver. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em: 10 jun. 2023.

SOUZA, Celina. **Federalismo: teorias e conceitos revisitados**. BIB, São Paulo, nº65, 1º semestre de 2008, pp. 27-48. Disponível em: [www.bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/311](http://www.bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/311) Acesso em: 10 jun. 2023.

SOUZA, Nádia Simas. A Amazônia brasileira: processo de ocupação e a devastação da floresta. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 9, n. 32/33, p. 199-235, jan./dez. 2010. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/307>. Acesso em: 13 jun. 2024.

TALANOA, Instituto. **NDC brasileira com metas corrigidas para 2025 e 2030. Nota Técnica 4. Série “NDC brasileira”**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://institutotalanoa.org/documentos>. Acesso em: 25 mai. 2024.

TALANOA, Instituto. **Reconstrução: 401 atos do Poder Executivo Federal (2019-2022) a serem revogados ou revisados para a reconstituição da agenda climática e ambiental brasileira**. 1. ed. Instituto Talanoa, 2022. 169 p. Disponível em: <https://institutotalanoa.org/>. Acesso em: 30 mai. 2024.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 29, p. 107-121, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74209>. Acesso em: 5 jul. 2024.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **As novas figuras contratuais nos consórcios públicos**. In Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TEIXEIRA, Izabella; TONI, Ana. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. **CEBRI-Revista**, ano 1, n. 1, p. 71-93, jan.-mar. 2022.

VALDÉS, Roberto L. Blanco. **Los Rostros del Federalismo**. Alianza Editorial, S.A., Madrid, 2012 [2013].

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 3 abr. 2024.

WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. Competência federativa e combate às mudanças climáticas. In: FARIAS, Talden (org.). **10 anos da Lei Complementar 140**: desafios e perspectivas. Andradina: Meraki, 2022.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. **Federalismo no Brasil e na Alemanha**: Estudo Comparativo de Repartição de Competências Legislativas e de Execução. 2016. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://teses.usp.br>. Acesso em: 26 jun. 2023.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.