

A PARTICIPAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL URBANO

Participation of entities subnational in right of urban environmental construction

DOUGLAS PREDO MATEUS¹
Universidade Católica de Santos

Sumário: 1. Introdução histórica. 2. Novos Atores e Governança. 3. Conferências Habitat. 4. Participação do Município. 5. Conclusões.

Resumo: Este artigo pretende discutir a importância dos Governos Subnacionais na promoção de políticas públicas adequadas as recomendações das Convenções, analisando historicamente a evolução da participação dos Municípios na construção do meio ambiente urbano.

Justifica-se a criação de mecanismos institucionalizados de cooperação permanente e voluntária, dando vida a entes dotados de vontade própria destinados a alcançar objetivos coletivos e que se interrelacionam de maneira transfronteiriça.

É preocupação do estudo o crescimento da população mundial, a crescente urbanização e a conseqüente degradação da qualidade de vida que obriga a ONU a convocar uma série de conferencias sobre "problemas mundiais emergentes", abrindo espaço para o reconhecimento da participação direta da sociedade organizada na definição e elaboração de políticas e programas dirigidos ao planejamento, produção e melhoramento de seus assentamentos urbanos.

Palavras chave: Meio ambiente – assentamentos urbanos - organização não governamentais – Agenda Habitat – Governos Subnacionais

Abstract: This article discusses the importance of subnational governments in promoting adequate public policies the recommendations of the Convention, historically analyzing the evolution of the participation of municipalities in the construction of the urban environment.

Justified the creation of institutionalized mechanisms of permanent and voluntary cooperation, giving life to beings endowed with free will aimed at achieving collective goals that are interrelated and cross-border manner.

It is the study concern the growing world population, increasing urbanization and the consequent deterioration in the quality of life that compels the

¹ Doutorando em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos, Mestre em Direito pela mesma instituição, Procurador Legislativo no Município de Cubatão, Professor Universitário na Unibr – Faculdade de São Vicente.

United Nations to convene a series of conferences on "emerging global problems", making room for the recognition of the direct participation of organized citizens in definition and development of policies and programs aimed at planning, production and improvement of its urban settlements.

Keywords: Key words: Environment - urban settlements - non-governmental organization - Habitat Agenda - Sub-national Governments

Introdução histórica

Historicamente o direito internacional clássico somente reconhece como atores os Estados Nacionais e Organizações Internacionais², e como fontes os Tratados e Convenções, os Costumes Internacionais, os Princípios Gerais de Direito e os Princípios Gerais de Direito Internacional público.

Os Estados Nacionais e as Organizações Internacionais vão compor os "tipos normais" de pessoas jurídicas no plano internacional, segundo BROWNLIE³. O autor reconhece, contudo, que "as realidades das relações internacionais não são redutíveis a uma simples fórmula" por ser o cenário complexo.

Os Tratados e Convenções, os Costumes Internacionais, os Princípios Gerais de Direito e os Princípios Gerais de Direito Internacional Público como fontes vieram a ser reconhecidos no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Ao longo do tempo a necessidade humana de apoio, associação ou cooperação para o atingimento de objetivos específicos foi uma constante. Tal situação se reproduz na esfera internacional, entre os Estados.

A fim de realizar esta cooperação, frente à inexistência de instituições pertencentes à sociedade internacional, os Estados, num primeiro momento utilizaram-se dos recursos próprios de uma sociedade de justaposição de sujeitos soberanos, ou seja, celebração de conferências internacionais e adoção de tratados multilaterais. Mas logo ficaram conscientes da insuficiência destas práticas para coordenar e gerir uma cooperação que se fazia cada vez mais necessária. Esta necessidade levou os Estados à criação de mecanismos institucionalizados de cooperação permanente e voluntária, dando vida assim a entes dotados de vontade própria destinados a alcançar objetivos coletivos.

Surgem desse modo na cena internacional as primeiras Organizações Internacionais, cuja existência e atual proliferação constituem uma das

² Sujeito de Direito Internacional é uma entidade com capacidade para possuir direitos e deveres internacionais e com capacidade para defender os seus direitos através de reclamações internacionais. BROWNLIE, Ian. Princípios de direito internacional público. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian. 1997. p. 71.

³ BROWNLIE, Ian. Princípios de direito internacional público. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian. 1997. p. 72

características mais marcantes da vida internacional contemporânea⁴. Para o enfrentamento de assuntos comuns que exijam atuação em peculiares e específicos interesses, que ultrapassem os limites dos Estados, bem como viabilizar a cooperação internacional, os Estados começaram a associar-se em Organizações Internacionais.

Nos dias atuais, com o estágio de desenvolvimento atingido pelo processo de integração financeira e comercial global, impulsionado pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, é quase impossível atuar ou desenvolver qualquer atividade, empresarial ou não, sem interrelacionar-se de maneira transfronteiriça.

Tal mutação, que segundo alguns veio a "diminuir" as dimensões do mundo, levou ao incremento da necessidade de "harmonização e unificação do direito", de uma reforma financeira internacional e da "regulação dos principais sujeitos do Direito Internacional".⁵

Visando esta atuação em peculiares e específicos interesses que ultrapassam os limites dos Estados, bem como viabilizar a cooperação internacional, os Estados começaram a associar-se em Organizações Internacionais.

Neste contexto, o Direito Ambiental Internacional inaugura na segunda metade do século XX uma nova arquitetura, marcando um novo paradigma no Direito Internacional e nas relações internacionais, notadamente nas questões atinentes ao meio ambiente. Tal se dá em virtude de algumas modificações identificadas ao longo do tempo.

As normas de direito dos tratados apresentam viés marcadamente contratual, sendo caracterizadas pela aceitação de compromissos recíprocos e imputação de penalidades na hipótese de não cumprimento, o que caracteriza sua cogência. Essa situação, ao longo do tempo, acabou por dificultar a adoção de muitos Estados, principalmente nas hipóteses nas quais a participação pudesse ameaçar a questão econômica.

Talvez o exemplo mais conhecido seja o dos Estados Unidos, que tradicionalmente, apesar de participar com comitivas imensas, com ampla equipe de técnicos e especialistas nas mais variadas temáticas e expertises, de todas as Convenções Internacionais, adota a postura de não referendar a assinatura dos documentos.

Essa situação, em relações internacionais causa significativo desconforto, pois induz à opinião pública e população em geral, a idéia de insucesso ou fracasso das medidas adotadas, mesmo que o tema em questão não saia da pauta de discussões.

⁴ VELASCO, Manuel Diez de. *Las Organizaciones Internacionales*. Undécima edición. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999. p. 38/40.

⁵ BIOCCA, Stella Maris. *Derecho internacional privado*. 1ª ed. Buenos Aires: Lajouane, 2004. p. 26.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial ocorre uma mudança de estratégia (ou uma mutação) para formalização dos ajustes. Troca-se a obrigatoriedade do cumprimento em virtude das imposições assumidas, sempre discutida e polêmica em virtude da tradicional soberania, pela cooperação ou compromisso. Os tradicionais Tratados de observância obrigatória aos signatários, por exigirem consenso e implicarem responsabilização, muitas vezes inviabilizam sua adoção.

Assim, especificamente nas Convenções convocadas para discutir as questões ambientais, passa-se a optar pela elaboração de outros documentos ou recomendações, nos quais os signatários comprometem-se a, mediante seu ordenamento interno, observar os objetivos de tais instrumentos em assunção de clara postura utilitarista. Ao fim e ao cabo, o que importa é que os objetivos sejam atingidos.

Troca-se a cogência pelo envolvimento. Tal se dá em virtude de algumas modificações identificadas ao longo do tempo.

Uma delas é o fortalecimento do chamado "*soft Law*"⁶, alterando significativamente a forma como passam a se dar os ajustes internacionais, a formalização dos regimes. Outra modificação significativa é a ampliação dos Atores⁷. Estados e Organizações Internacionais continuam sendo os atores principais, mas cada vez mais são "aceitos" novos atores que, de acordo com suas especificidades, desempenham autoridade fora de estruturas formais⁸.

Os Tratados de Direito Ambiental Internacional, na medida em que não existe, até o momento, uma Organização Internacional Ambiental⁹, adotaram esta estratégia ou foram sendo moldados sob esta forma. Utilizam-se das estruturas das Conferencias Internacionais para a institucionalização da cooperação¹⁰, apresentando verdadeiramente "estruturas híbridas entre tratados internacionais tradicionais e organizações internacionais"¹¹.

⁶ KISS, Alexandre. The implications of global change for the international legal system. In. WEISS, Edith Brown (ed.) Environmental change and international law: new challenges and dimensions. United Nations University Press.

⁷ SERAGELDIN, Ismail. O patrimônio cultural como um bem público. Análise econômica aplicada a cidades históricas. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (Ed.). Bens públicos globais: cooperação internacional no século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2012.

⁸ BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. International environmental Law. Hart Publishing, 2011.

⁹ Atualmente existem propostas para a criação de uma Organização Internacional Ambiental, mas ainda estão muito divergentes o que dificulta o avanço. Enquanto alguns defendem a transformação do PNUMA em uma agência nos moldes da OMS ou da OIT, outros, mais arrojados, entendem que deveria ser adotada uma sistemática similar a da OMC para a integração dos vários regimes ambientais e um terceiro grupo, mais cético teme que essa discussão tire a atenção de problemas ambientais urgentes

¹⁰ BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op.cit. p. 254.

¹¹ GEHRING apud BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Op. cit. p. 255.

No tocante aos Atores, há um deslocamento sob a ótica do entendimento acerca da participação. Afasta-se o conceito de soberania, cunhado na Westfália no século XVII, segundo o qual o soberano somente reconhece o direito do qual participou da elaboração, para reconhecer outros que não Estados soberanos como Atores com direito a participar ativamente das Convenções, negociações e implantação.

As convenções da ONU para o clima convocam a participação de atores “não oficiais”, porém de grande participação e mobilização, induzindo o arejamento da discussão. E essa participação culmina com a elaboração de documentos (convenções) que inicialmente não vinculam, mas acabam por atingir os objetivos finais (em muitas das vezes) com mais sucesso.

Tais atores, ao retornarem para sua atuação diária, em suas esferas de influência, acabam por incutir em suas respectivas áreas de atuação, as idéias e parâmetros discutidos e acolhidos nos documentos finais, causando uma construção do Direito Internacional “de dentro para fora”.

Novos Atores e Governança

Na Constituição da República do Brasil, a atuação internacional¹² é conferida para a União, com a participação conjunta do Executivo e do Legislativo. Compete ao Presidente da República¹³ manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, declarar guerra e celebrar a paz, sempre sob referendo do Congresso Nacional¹⁴, que detém competência exclusiva

¹² Art. 21. Compete à União:

- I- manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II- declarar a guerra e celebrar a paz;
- (...)

¹³ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- (...)
- VII- manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII- celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;
- (...)
- XIX- declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;
- XX- celebrar a paz, autorizado ou com referendo do Congresso Nacional;
- (...)

¹⁴ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- I- resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II- autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais”, além de autorizar o Presidente a declarar guerra e celebrar a paz.

Estados e Municípios ficam “oficialmente” afastados desse tipo de atuação e/ou discussão. Não existe previsão de atuação internacional.

Ocorre que vários Estados e Municípios participam de Conferências Internacionais sob a convocação da Organização das Nações Unidas que fomenta essa participação ampliada, de atores subnacionais, organizações não governamentais e grupos da sociedade civil junto aos Estados Nacionais.

Essa “participação ampliada”, chamada de governança, identificada já há algum tempo, fez com que organismos internacionais¹⁵ se debruçassem sobre o fenômeno e inicialmente reconhecessem governança como “exercício de autoridade, controle, administração, poder de governo”.

A Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas¹⁶ identificou como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”.

Autores entendem governança como sendo padrão de articulação e cooperação entre setores sociais e políticos, arranjo institucional¹⁷ e ainda como atividades firmadas em objetivos comuns, derivados ou não de responsabilidades legais e que não dependem de cogência legal para serem aceitos¹⁸.

O fato é que o termo “governança” vem sendo cada vez mais utilizado, transformando-se numa daquelas palavras ou expressões que todos utilizam, mas não têm muita certeza do que se trata, ou têm uma idéia vaga. Tal utilização “desenfreada” acaba, com o tempo, por “esvaziar” a expressão, deixando-a sem conteúdo específico.

A origem do termo se relaciona diretamente ao debate sobre o “*novo institucionalismo*” nas relações internacionais que se inicia no final dos anos oitenta do século passado¹⁹.

Segundo BEYERLIN e MARAUHN²⁰

(...)

¹⁵ BANCO MUNDIAL, *Governance and development*, 1992, apud. GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. Texto apresentado no XIV Encontro do Compedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. 2005.

¹⁶ Apud. GONÇALVES. *Idem*.

¹⁷ SANTOS apud. GONÇALVES, Alcindo. *Op. cit.*

¹⁸ ROSENAU, James N. “Governança, ordem e transformação na política mundial”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (eds.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: EdUnB, 2000, p. 15-16

¹⁹ BEYERLIN; MARAUHN (opus cit. P. 243) Tradução livre. No original: The rise of the term is closely related to the debate about the ‘new institucionalism’ in international relations which was first heard in the late 1980s

²⁰ Opus cit. p. 244. Tradução livre. Do original: global environmental governance as a multi-actor governance system which extends beyond traditional actors (such as states and international organisations) and includes non-governmental organizations, in particular, activist groups, networks of scientists, business associations and policy research institutions.

Governança global ambiental como um sistema de governança multiatores que se estende para além dos atores tradicionais (como os Estados e organizações internacionais) e inclui organizações não governamentais, em particular, grupos de ativistas, redes de cientistas, associações empresariais e instituições de pesquisa política. Enquanto os Estados, pelo menos formalmente, ainda são os principais atores dentro desta estrutura, há um número crescente de organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e outros atores privados que estão transformando o caráter de todo o sistema.

Entre nós, GONÇALVES²¹ define governança como:

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

Pode-se dizer que a governança seria um avanço, uma mutação, a evolução da governabilidade, considerando-se que esta, historicamente foi baseada na negociação e compensação entre os interesses dos principais atores políticos e sua capacidade de criar coalizões estáveis de governos²², e atualmente não se basta por si mesma, sendo necessária a evolução no sentido de trazer para a negociação atores não-governamentais, como forma de legitimar as ações e políticas a serem implantadas. Seria a construção do "ajuste do possível", visando ampliar a participação e garantir a continuidade do avanço na busca do "acerto ideal" levando em consideração tanto o esforço para essa construção, quanto o resultado obtido ao final.

Conferências Habitat

A partir da década de sessenta do século XX o crescimento da população mundial, a crescente urbanização e a conseqüente degradação da qualidade de vida começam a preocupar parcela significativa da população a ponto da ONU convocar

While states, at least formally, are still the primary actors within this framework, there is a growing number of non-governmental organizations (NGOs), societal movements and other private actors which are transforming the character of the whole system.

²¹ Op. cit..

²² Idem, p. 49.

uma série de conferências²³ sobre “problemas mundiais emergentes”²⁴. Neste contexto ocorre a Conferencia de Vancouver de 1976, que origina o Programa Habitat.

O discurso de abertura enfatizou o crescimento da urbanização como um dilema: poderia ser um processo caótico e desordenado ou um processo planejado. Os documentos produzidos, “Declaração de Vancouver” e “Plano de Ação Vancouver”, valorizaram o planejamento nas instâncias nacionais e um Estado regulador. Autores entendem que a Conferência abriu espaço para o reconhecimento da participação direta da sociedade organizada na definição e elaboração de políticas e programas dirigidos ao planejamento, produção e melhoramento de seus assentamentos urbanos²⁵.

Em 1996, é realizada em Istambul, a Conferencia Habitat II – Cúpula das Cidades. Evento com repercussão imensa, contou com a participação de aproximadamente 30.000 pessoas²⁶ e seguiu a sistemática adotada na Segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - ECO 92, de ampliação do espectro de participantes, agregando setores não-governamentais aos tradicionais setores de representação política, técnico e acadêmico, consagrando a descentralização e o poder local²⁷.

Esta Conferência destacou a importância da participação dos novos atores políticos, no sentido da construção da esfera política não estatal, antecedendo a tendência mundial de restrição à atuação do Estado.

No processo preparatório houve a constituição de comitês em cada país, com objetivo de integrar os diferentes setores comprometidos na construção das cidades na preparação de planos nacionais, elaboração de indicadores e avaliação, e estabelecimento de melhores práticas. Desse modo representantes de Organizações Não Governamentais e de comunidades de base puderam apresentar emendas e proposições sobre os documentos oficiais sem a intermediação de um País, como normalmente ocorre.

Visando consolidar a descentralização e a atuação do poder local foram constituídos diversos fóruns, dentre eles o dos parceiros formado por governos locais, organizações não governamentais, movimentos populares, sindicatos, parlamentares e acadêmicos. Também ocorreu a Assembléia Mundial das Cidades e Autoridades locais. Essa sistemática permitiu que essas organizações pudessem

²³ Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), Conferencia Mundial de População (Bucareste, 1974) e Conferencia Mundial de Alimentação (Roma, 1974)

²⁴ ANTONUCCI, Denise, KATO, Volia Regina C., ZIONI, Silvana, ALVIM, Angélica B. UM-Habitat: 3 décadas de atuação.

²⁵ SEAFORTH apud ANTONUCCI, Denise, KATO, Volia Regina C., ZIONI, Silvana, ALVIM, Angélica B. UM-Habitat: 3 décadas de atuação.

²⁶ www.onuportugal.pt.

²⁷ ANTONUCCI, Denise, KATO, Volia Regina C., ZIONI, Silvana, ALVIM, Angélica B. UM-Habitat: 3 décadas de atuação.

atuar diretamente, colaborando na definição e elaboração de políticas e programas dirigidos ao planejamento, produção e melhoramento dos assentamentos urbanos

A Agenda Habitat foi o documento aprovado por consenso pelos países participantes. É uma plataforma de princípios que deve ser traduzida em práticas e que reconhece que para o futuro das cidades é imprescindível: a participação do Estado para a garantia da cidadania, do direito a moradia e à cidade, democratização e descentralização do Estado; o papel dos poderes locais na promoção de políticas públicas e do desenvolvimento econômico; a significativa importância das parcerias entre o Poder Público, os setores privados e as diversas organizações da sociedade.

Existem inúmeras organizações não governamentais envolvidas, militando e atuando nesta área de assentamentos humanos urbanos. Por exemplo citamos o ICLEI e a plataforma "righttothecities".

O "ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade" é uma associação mundial de governos locais dedicados ao desenvolvimento sustentável. Promove ações locais para a sustentabilidade global e apoia cidades a se tornarem sustentáveis, resilientes, eficientes no uso de recursos, de baixo carbono, a construir infraestrutura inteligente e a desenvolverem economia verde e inclusiva²⁸. Foi fundado em 1990, por 200 governos locais de 43 países, no Primeiro Congresso Mundial de Governos Locais por um Futuro Sustentável, na sede das Nações Unidas. Seus primeiros programas globais foram a Agenda 21 Local, com ênfase na promoção da governança participativa e planejamento do desenvolvimento sustentável local e o "Cidades pela Proteção do Clima". Atua desenvolvendo práticas e assessorando os organismos subestatais na implementação de políticas sustentáveis.

A plataforma Right to the Cities (<http://www.righttothecityplatform.org.br>), por sua vez, é a associação de organizações que se reuniram em São Paulo em 2014, no "Encontro Internacional sobre o Direito à Cidade", que visa contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instancias das Nações Unidas e pelos governos nacional e locais. Participam organizações não governamentais, redes e fóruns, instituições acadêmicas, setor público, movimentos populares, fundações e organizações internacionais, somando 104 instituições de caráter internacional, regional e local²⁹.

Esse é um pequeno exemplo de organizações não governamentais que participam ativamente nas reuniões preparatórias para as Convenções, atuando e influenciando na formação da pauta. Conseqüentemente essa participação no dia a dia induz os organismos subestatais nos quais se situam e/ ou atuam a instituir políticas adequadas às recomendações das Convenções.

²⁸ <http://sams.iclei.org/quem-somos/o-iclei.html>. Acesso em 14.09.2015.

²⁹ <http://www.righttothecityplatform.org.br/sobre-o-direito-a-cidade/?lang=pt>. Acesso em 14.09.2015.

A atuação dessas organizações frente aos governos locais é significativamente importante no sentido de exercício de pressão política, fazendo a interface entre o governo instituído e a população, detentores do poder e destinatários finais das políticas públicas.

Ainda é possível a atuação dos entes subestatais em rede, como, por exemplo, o Grupo "C40".

"C40" (<http://www.c40.org>) é uma rede global de megacidades comprometidas com o combate às alterações climáticas. Engloba mais de 75 das maiores cidades do mundo, mais de 550 milhões de pessoas e um quarto da economia global. Criado e liderado por cidades, é uma rede focada no combate às alterações climáticas e na condução de ações urbanas que reduzam as emissões de gases de efeito de estufa e os riscos climáticos, colaborando para o aumento da saúde, bem-estar e as oportunidades econômicas dos cidadãos.

É uma rede de cidades envolvidas com medidas para o combate às alterações climáticas através do desenvolvimento e implementação de políticas e programas que gerem reduções mensuráveis nos níveis de emissões de gases de efeito estufa e riscos climáticos.

Em 2005 dezoito mega cidades se reuniram com o objetivo de cooperar para a redução das emissões climáticas através de ações efetivas para acelerar a adoção de tecnologias favoráveis ao clima e influenciar o mercado nesse sentido. Em 2006, já composto por quarenta países, o grupo adotou o nome de "C40" e iniciou-se a sistemática de realização de oficinas para divulgação das melhores práticas.

Em 2011 formalizou parcerias com o Banco Mundial e o "ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade" para acelerar a ação climática nas cidades por meio de financiamentos simplificados, e uniformização de notificações.

A rede formada pelo C40 facilita o diálogo entre as autoridades das cidades, construindo relacionamentos de confiança e assegurando que as ideias, soluções e licções fluam livremente criando uma competição saudável entre as cidades. O debate no âmbito da rede permite que as cidades adequem as ações a suas realidades e acessem parcerias estratégicas que garantem fontes e apoio técnico e financeiro. O resultado são ações mais ousadas, impactantes e implantadas rapidamente a custo menor do que se fossem implementadas de maneira isolada pelos municípios.

"C40" estabeleceu uma abordagem orientada por dados para identificar as áreas com maior potencial de impacto e riscos ambientais para garantir que os recursos sejam estrategicamente alocados às prioridades da cidade. Com base nessa análise, os esforços são focados em sete áreas: Adaptação e Água, Energia, Finanças e Desenvolvimento Econômico, Medição e Planejamento, Gestão de Resíduos Sólidos, Comunidades Sustentáveis e Transporte.

Participação do Município

Por fim, alguns governos locais podem atuar diretamente no sentido de adequar suas políticas públicas aos documentos internacionais, por opção política. Trazemos o exemplo do Município de Santos, no estado de São Paulo.

Na década de noventa do século passado, o governo municipal implementou políticas públicas habitacionais pró ativas de maneira independente. Inicialmente encaminhou as bases legais para que o poder público local pudesse enfrentar a situação e intervir na questão da falta de moradia.

A Lei Complementar nº 53, de maio de 1992, criou as “Zonas Especiais de Interesse Social” e desenvolveu critérios para o uso e ocupação do solo, “rompendo uma série de limites que dificultavam a iniciativa de famílias, comunidades e empresários no tocante à produção de habitações regulares a um custo menor”³⁰.

As Zonas Especiais de Interesse Social dividiam-se em três modalidades: ZEIS 1, composta de áreas ocupadas por população de baixa renda, onde houvesse interesse e condições para a promoção da regularização fundiária e melhorias urbanas, e construção de habitação e equipamentos sociais; ZEIS 2, composta por áreas delimitadas onde não existisse ocupação ou fossem subutilizadas, sem cumprimento da função social da propriedade urbana e que apresentassem condições para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Havia a previsão da aplicação de imposto progressivo sobre a propriedade urbana e incentivos para a construção de moradias populares; ZEIS 3, composta por áreas deterioradas formadas por edifícios urbanos de ocupação multifamiliar, onde existisse condições favoráveis e interesse social na promoção de projetos habitacionais, com prioridade para os habitantes que já vivessem no local. A locação social era a principal forma de acesso à moradia prevista nas ZEIS 3.

Também foram criadas instâncias para garantir a participação popular, ampliando a atuação participativa e a governança, tais como as conferências municipais de habitação, o Conselho Municipal de Habitação e as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULS), das ZEIS 1.

As COMULS, disciplinadas em lei até o presente, devem ser compostas por representantes do Executivo, Legislativo e de entidades civis, com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a elaboração e implantação do Plano de Urbanização e Regularização Jurídica da respectiva área.

O Conselho Municipal de Habitação, formado por representantes da sociedade civil e do Poder Público, tem por objetivo aprovar, supervisionar e gerir normas e diretrizes para a aplicação dos programas habitacionais do Município, assim como fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP).

A cada dois anos acontece a Conferência Municipal de Habitação.

³⁰ CAPISTRANO, David. O poder local e a habitação popular. [HTTP://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a002.html](http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a002.html). acesso em 04.10.2015.

Também houve a previsão no orçamento municipal de destinação para compor um “Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular”, disciplinado pela Lei nº 1.519, de outubro de 1996, a ser constituído com recursos do orçamento municipal mas com possibilidade de receber verbas das outras esferas de poder. A idéia era que o Fundo promovesse programas habitacionais de interesse social e atuasse de forma rotativa, de sorte que financiasse projetos e também recebesse recursos daqueles que já tivessem sido beneficiados por seus recursos.

Após o fim desse governo, com a alternância de poder característica dos regimes democráticos, algumas dessas políticas foram abandonadas.

Conclusões

O direito internacional vem sofrendo uma mutação ao longo do tempo. Antes reconhecia somente os compromissos assumidos por Estados Nacionais, com obrigações recíprocas. Atualmente vem acolhendo a participação de entes subnacionais nos Tratados Internacionais, especificamente nos Tratados que versam sobre matéria ambiental, com recomendações, sem obrigações específicas. Essa mudança de postura vem atingindo resultados eficientes que talvez não fossem atingidos sob a perspectiva tradicional.

Essa participação ampliada, caracterizadora de governança, cresce na segunda metade do século passado e tem a Organização das Nações Unidas como indutora, na medida que convoca as Conferências e abre espaço para a participação de entes subnacionais e organismos da sociedade civil global.

As conferências ONU-Habitat, convocadas para discutir os problemas surgidos da extrema urbanização e conseqüente degradação da qualidade de vida global, caracterizaram-se pelo reconhecimento da importância da participação dos novos atores políticos.

As mega cidades associaram-se em rede na busca de troca de informações e experiências, bem como de facilidades no acesso à tecnologias sustentáveis e implementação dessas políticas.

Várias organizações não governamentais atuam na área de assentamentos humanos urbanos tanto na esfera global, participando das Conferências e reuniões preparatórias, como na esfera local, preparando e desenvolvendo projetos e ampliando a discussão acerca das políticas a serem adotadas.

Em menor escala alguns governos locais se movem no sentido de adequarem suas políticas às recomendações das Conferências. Constata-se que atualmente vige ainda uma espécie de “pensamento único”, o qual afasta e reduz a proporção de governos locais que optam por esse caminho. A ocorrência de uma crise financeira nos moldes da enfrentada atualmente, tem o condão de quase aniquilar esse tipo de proposta.

Sob esse aspecto, muito importante e necessária a participação local das organizações não governamentais que atuam efetivamente como ferramentas de

organização da sociedade civil, espaço para discussões plurais e elementos de pressão política sobre o poder instituído, na busca da construção de políticas públicas.

Normalmente a atuação da sociedade civil, se dá sob a forma de pressão política, por moradias ou melhores condições de vida urbana, por exemplo, caracterizando uma atuação dos governos locais por "indução".

Assim, os Municípios atuam promovendo políticas públicas adequadas às recomendações das Convenções, construindo o direito internacional urbano "de dentro para fora". Quando o fazem, podem fazê-lo de iniciativa própria, ou associados a outros entes da federação. Podem ainda adotar projetos já elaborados por ONGs ou assessorias e simplesmente implantá-los, ou acatarem propostas da sociedade civil organizada.

Nesse sentido, a adoção da Agenda Habitat pode ser utilizada como metodologia de implementação da participação do Estado para a garantia da cidadania, do direito à moradia e à cidade, da democratização e descentralização do Estado, de políticas públicas e do desenvolvimento econômico pelos poderes locais e de parcerias entre o Poder Público, os setores privados e as diversas organizações da sociedade.

REFERÊNCIAS:

- ANTONUCCI, Denise, KATO, Volia Regina C., ZIONI, Silvana, ALVIM, Angélica B.** UM-Habitat: 3 décadas de atuação. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. Acesso em 14.09.2015.
- BIOCCA, Stella Maris.** *Derecho internacional privado*. 1ª ed. Buenos Aires: Lajouane, 2004.
- BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo.** International environmental governance. In: BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. *International environmental law*. Hart Publishing, 2011, p. 243-264.
- BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.html. Acesso em 04.10.2015.
- BROWNLIE, Ian.** *Princípios de direito internacional público*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian. 1997.
- CAPISTRANO, David.** O poder local e a habitação popular. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a002.html>. Acesso em 04.10.2015.
- GONÇALVES, Alcindo.** *O conceito de governança*. Texto apresentado no XIV Encontro do Compedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. 2005.
- GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto F.** *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- KISS, Alexandre.** The implications of global change for the international legal system. In. WEISS, Edith Brown (ed.) *Environmental change and*

international law: new challenges and dimensions. United Nations University Press.

ROSENAU, James N. "Governança, ordem e transformação na política mundial". In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (eds.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: EdUnB, 2000, p. 12-41.

SERAGELDIN, Ismail. O patrimônio cultural como um bem público. Análise econômica aplicada a cidades históricas. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (Ed.). *Bens públicos globais: cooperação internacional no século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

VELASCO, Manuel Diez de. *Las Organizaciones Internacionales*. Undécima edición. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999. p. 38/40

<http://www.onuportugal.pt>. Acesso em 14.09.2015.

<http://www.c40.org>. Acesso em 07.10.2015.

<http://sams.iclei.org/quem-somos/o-iclei.html>. Acesso em 14.09.2015.

<http://www.righttothecityplatform.org.br/sobre-o-direito-a-cidade/?lang=pt>. Acesso em 14.09.2015.