A network graphic consisting of blue and grey nodes connected by lines, forming a complex web structure. The nodes are represented by small circles, and the lines are thin and connect the nodes in various directions, creating a sense of interconnectedness.

# **C** **mun**s

**Conectando perspectivas por diversos olhares**

**Organizadora:  
Cleonice Alexandre Le Bourlegat**

# **C** **muns**

**Conectando perspectivas por diversos olhares**

**Cleonice Alexandre Le Bourlegat (org.)**

**Grupo de Pesquisa em  
Desenvolvimento Territorial Sustentável  
Universidade Católica Dom Bosco**

A produção deste e-book foi viabilizada com o apoio do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - Confea, oriundo de projeto da Associação Campo-Grandense de Engenheiros Agrônomos - ACEA.

O conteúdo é produto das atividades da linha de pesquisa Dinâmicas Territoriais Sustentáveis do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial Sustentável, vinculado ao Diretório de grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

Comissão Organizadora:  
Cleonice Alexandre Le Bourlegat (coordenadora)  
Felipe Buller Bertuzzi  
Juliana de Mendonça Casadei  
Marcus Osório da Silva  
Bruno Passos Dantas  
Orildes Amaral Martins Júnior

Capa: Talita Marcondes Bertuzzi  
Projeto Gráfico: Aline Rubia Teixeira  
Diagramação: Wagner Diniz  
Revisão: Mayara Martins da Quinta Alves da Silva  
Editoração e indexação: Editora Majupá

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Comuns [livro eletrônico] : conectando  
perspectivas por diversos olhares / organização  
Cleonice Alexandre Le Bourlegat. -- 1. ed. --  
Campo Grande, MS : Editora Majupá, 2023.  
PDF

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-85-67572-15-4

1. Bens comuns 2. Governança colaborativa  
3. Territórios inteligentes 4. Sustentabilidade  
I. Le Bourlegat, Cleonice Alexandre.

23-178030

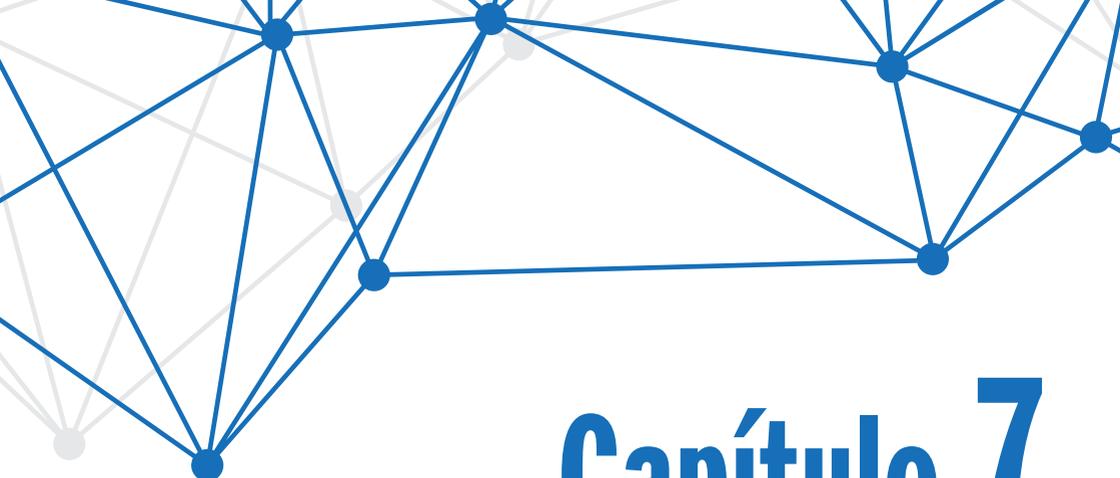
CDD-304.2

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Bens comuns : Territórios inteligentes :  
Sustentabilidade 304.2

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Todos os direitos estão reservados. Nenhuma parte deste e-book pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios sem a expressa autorização dos editores e dos seus autores. Os capítulos, bem como a autorização de publicação das imagens, são de exclusiva responsabilidade dos autores.



# Capítulo 7

## **Comuns e Bens Comuns ambientais contemplados no ordenamento jurídico brasileiro**

### **Environmental Commons and Common Goods contemplated in the Brazilian juridical order**

Juliana de Siqueira Gusmão Pereira da Rosa  
Fernando Jorge Correa Magalhães Filho

## Resumo

O objetivo deste estudo foi trazer os princípios baseados nas atuais abordagens sobre comuns e bens comuns ambientais, contemplados no ordenamento jurídico brasileiro e verificar como vem se manifestando na prática o engajamento da sociedade civil nos sistemas de governança ambiental. Para este fim, foram pesquisadas, por meio de fontes secundárias, teoria relativa aos “bens comuns ambientais” e à “governança ambiental”, assim como os documentos legislativos e de políticas públicas sobre meio ambiente no Brasil. Os estudos permitiram verificar na legislação presente que os elementos que integram o meio ambiente, definidos como recursos naturais, são vistos como necessários para a sobrevivência e bem-estar de todos e, por isto, considerados bens de uso comum do povo. As noções sobre comuns, sob forma de governança constituída por arranjos de multiatores e de forma multinível, sob princípios democráticos, se revelam no ordenamento jurídico e políticas ambientais. Entretanto, na prática, a participação da sociedade cível ainda se mostra muito tímida nas iniciativas construídas na escala local. O Estado, por seu turno, continua mantendo o principal papel de provedor e protetor desses bens comuns em relação aos outros parceiros responsáveis, dificultando as ações multicêntricas.

**Palavras-chave:** Comuns. Bem Comum Ambiental. Governança Ambiental. Política Nacional do Meio Ambiente.

## Abstract

*The aim of this study was to bring the principles based on current approaches to environmental commons and common goods, contemplated in the Brazilian juridical order and to verify how the engagement of civil society in environmental governance systems has been manifested in practice. For this purpose, theory relating to “environmental commons” and “environmental governance”, as well as legislative and public policy documents on the environment in Brazil, were researched through secondary sources. The studies made it possible to verify in current legislation that the elements that comprise the environment, defined as natural resources, are seen as necessary for the survival and well-being of all and, therefore, considered goods for common use of the people. Notions about commons, in the form of governance constituted by multi-actor and multi-level arrangements, under democratic principles, are revealed in the legal system and environmental policies. However, in practice, civil society participation is still very timid in initiatives built on a local scale. The State, in turn, continues to maintain the main role of provider and protector of these common goods in relation to other responsible partners, making multicentric actions difficult.*

**Keywords:** *Common. Environmental Common Good. Environmental Governance. National Environmental Policy.*

## Introdução

Segundo Artaxo (2014), nosso planeta, desde suas origens, por cerca de 4,5 bilhões de anos, vem sofrendo transformações em sua crosta e atmosfera ocasionadas por forças geológicas. Além disso, a dominação da espécie humana, surgida por volta de 200 mil anos, passou a alterar componentes de funcionamento básico de seu sistema, modificando profundamente o funcionamento do planeta. O Holoceno, último período geológico iniciado há 11.700 anos, caracterizava-se por um clima estável (Crutzen, 2002). Propiciou o desenvolvimento econômico e social do ser humano, com a expansão das atividades agrícolas, domesticação dos animais, construção de cidades e criação de uma máquina de produção e consumo de bens e serviços jamais vista nos 4,5 bilhões de anos da Terra (Alves, 2020).

Para caracterizar os efeitos da humanidade no funcionamento no nosso planeta, especialmente em relação ao clima (Artaxo, 2014), alguns pesquisadores reconheceram um novo período na década de 1980, chamado de Antropoceno. As novas condições apresentadas nesta era do Antropoceno têm trazido um conjunto de preocupações relativas aos recursos ambientais, de cujo uso a população do mundo depende mutuamente para sua sobrevivência e bem-estar.

De acordo com Alves (2020), o Antropoceno representa um novo período da história do Planeta, em que o ser humano se tornou a força impulsionadora da degradação ambiental e o vetor de ações que são

catalisadoras de uma provável catástrofe ecológica.  
Segundo o mesmo autor,

todo o crescimento e enriquecimento humano ocorreu às custas do encolhimento e empobrecimento do meio ambiente [...]. A dívida do ser humano com a natureza cresce a cada dia e a degradação ambiental pode, no limite, destruir a base ecológica que sustenta a economia e a sobrevivência (Alves, 2020, s/p.).

Para Barbieri e Ferreira (2018), esta força impulsionadora humana, que desestabilizou o período do Holoceno, foi acompanhada de um consumo cada vez ampliado dos recursos naturais, do aumento significativo na queima de combustíveis fósseis, do desmatamento, da contaminação de rios e oceanos, além de grandes quantidades de lixo. Como decorrência, o planeta vem passando por transformações em toda a ecosfera, o que significa alterações na hidrosfera, atmosfera, biosfera, litosfera e pedosfera (Spring, 2016).

Importante ressaltar que a preocupação com o uso sustentável dos recursos ambientais já havia sido evidenciada na década de 1960, pelo ecologista norte-americano Garret Hardin (1968). Ele publicou a obra “A tragédia dos comuns”, preocupado com o crescimento da pobreza humana, diante do espírito competitivo e egoísta predominante no acesso e apropriação dos recursos da natureza fundamentais à vida, que tratou

como bens comuns.

Diante desta racionalidade individualista predominante, o autor concluía que somente o setor privado e o Estado teriam condições de regular estes usos, princípios que predominaram e marcaram as políticas neoliberais, a partir de então.

Esta teoria foi questionada na década de 1990 pela economista norte-americana Elinor Ostrom, na obra "*Governing the Commons*", com a qual foi contemplada com o Prêmio Nobel de 2009, em Ciências Econômicas. Ostrom (1990) buscou provar que regras comunais construídas de forma compartilhada por pequenas coletividades, baseadas em comunicação e relações de confiança, que chamou de comuns (*commons*), permitem salvaguardar os recursos de valor mútuo à sobrevivência da coletividade. Os comuns vieram inspirar diversas modalidades de governanças colaborativas emergentes a partir de então. Por outro lado, os recursos de interesse mútuo protegidos por meio das práticas dos comuns, tratados como recursos compartilhados (*common-pool resources*) por Ostrom (1990), foram posteriormente também abordados por Charlotte Hess (2008), como bens comuns.

Há registros no ordenamento jurídico brasileiro, mais precisamente na Política Nacional de Meio Ambiente, de que a sustentabilidade dos bens comuns ambientais impõe a cooperação compartilhada entre diversos agentes para a sua administração, que nos remete a ideia de governança sobre esses bens, ou de comuns, ratificada pela Carta Maior.

O objetivo deste estudo foi trazer os princípios baseados nas atuais abordagens sobre comuns e bens comuns ambientais, contemplados no ordenamento jurídico brasileiro e, por outro lado, verificar como vem se manifestando na prática o engajamento da sociedade civil nos sistemas de governança ambiental.

A pesquisa teve como base a busca das novas concepções, envolvendo principalmente material teórico relativo aos “bens comuns ambientais” e à “governança ambiental”, assim como a análise dos documentos legislativos e de políticas públicas sobre meio ambiente no Brasil, consultados por meio de fontes secundárias.

O artigo foi estruturado em quatro partes. Na primeira, procurou-se aportar material teórico que buscam definir os bens comuns ambientais. A governança ambiental como política e como arranjo multiatores e multiescalar foi abordada na segunda e terceira partes. Por fim, na quarta parte, foram apresentados os principais atores envolvidos nesta forma de governança prevista no ordenamento jurídico do Brasil.

## **1. Bens comuns ambientais**

Na atual pesquisa acadêmica, os bens comuns são reconhecidos, de um modo geral, como os bens e/ou serviços, considerados recursos dos quais uma coletividade, ou mesmo a sociedade, dependem mutuamente para garantir sua sobrevivência e bem-estar. O acesso e sustentabilidade destes recursos são

viabilizados por meio de governanças colaborativas e inclusivas, os comuns, estas abordadas como frutos de princípio político (Dardot; Laval, 2014). Neste caso, por meio dos comuns, busca-se garantir direitos de uso e não de propriedade sobre os recursos.

Ainda que não exista uma definição precisa a respeito de “bens comuns”, estes têm sido mais abordados como recursos protegidos por meio dos comuns, quando considerados bens essenciais à vida e ao bem-estar. Charlotte Hess (2008), que foi colega de Elinor Ostrom, procurou atribuir esta abordagem aos bens comuns, segundo ela, com base na distinção que já havia sido realizada por Ostrom (1990) entre comuns, por ela abordados como formas de governança e bens-comuns como recursos protegidos por este sistema de gestão coletiva. Vale destacar que na obra que levou Elinor Ostrom ao prêmio Nobel, ela abordava apenas o ambiente natural e os recursos a serem protegidos como bens comuns. Em 2003, as duas autoras já haviam escrito um artigo em que tentavam identificar novas modalidades de recursos, que poderiam se enquadrar na ideia de bens comuns (Hess e Ostrom, 2003).

Por fim, Charlotte Hess (2008) trouxe um mapeamento do que chamou de “novos bens comuns” identificados além daqueles já trabalhados por Ostrom (1990) que chamou de bens comuns tradicionais. Visto assim, os princípios dos comuns defendidos por Ostrom (1990) e as características dos bens comuns tradicionais de longa duração não se aplicam necessariamente aos novos bens comuns. Os bens comuns que chamou de tradicionais, trabalhados por Ostrom (1990) contavam

com regras consuetudinárias para regular sua apropriação e uso. Já os que ela definiu como sendo “novos bens comuns” se enquadrariam entre aqueles em que os governos reconhecem regras e leis para sua apropriação e uso. Em outros casos, implicam em lutas e práticas coletivas constantes para assim serem reconhecidos, de modo a serem geridos como comuns. Entre os novos bens comuns estão contemplados, inclusive, aqueles recentemente criados mediante suporte novas tecnologias, como tem sido o caso dos bens comuns digitais.

Segundo Hess (2008), os novos bens comuns identificados, poderiam ter sido criados ou desenvolvidos, embora não necessariamente, com o suporte de novas tecnologias. De todo modo, assim se identificavam por estar sendo, de alguma forma, submetidos a algum tipo de ameaça de invasão ou cercamento.

Nesta nova categoria, a autora inseriu os bens comuns da natureza e os serviços ecossistêmicos do ambiente, entre aqueles considerados bens comuns globais, por serem ameaçadores, não só às coletividades locais, como a toda sociedade planetária, além de colocar em risco o futuro das próximas gerações.

Para a Hess (2008), o “novo” também evoca um sentimento de despertar no âmbito da sociedade social, para a recuperação de recursos considerados cruciais para a vida humana, que vêm sendo perdidos ou ameaçados. Conforme assinala Gusmai (2016), a conservação e reprodução deles por meio de comuns,

com forte engajamento social, têm sido consideradas condições necessárias para a manutenção de uma ordem social democrática. Alinhado com isso, Borges (2017) chama atenção para a Declaração Final da Rio + 20, intitulada “O futuro que queremos” (ONU, 2012), que fez menção à participação de diferentes níveis de governo e diferentes atores nas tomadas de decisão na construção do desenvolvimento sustentável.

[...] a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, nos níveis nacional e internacional, bem como um ambiente favorável são essenciais para o desenvolvimento sustentável.... Reafirmamos que, para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável, precisamos de instituições em todos os níveis, que sejam eficazes, transparentes, responsáveis e democráticas (ONU, 2012, p.4).

[...] é fundamental para o desenvolvimento sustentável as oportunidades dos povos em serem atores de suas vidas e de seu futuro, de participarem das tomadas de decisões e de expressarem suas preocupações. Ressaltamos que o desenvolvimento sustentável exige ações concretas e urgentes. Ele só pode ser alcançado com uma ampla aliança de pessoas, governos, sociedade civil e setor privado, todos trabalhando juntos para garantir o futuro que queremos para as gerações presentes e futuras (ONU, 2012, p.4).

O meio ambiente, nos termos da Lei 6.938/1981,

consiste no conjunto de relações e interações de elementos, dotado de existência própria e autônoma, que condiciona a vida em todas suas formas (Mirra, 2016). Já os elementos que integram o meio ambiente, definidos como recursos naturais no inciso V do art. 3º da Política Nacional de Meio Ambiente (atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, mar territorial, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna e flora). Estes recursos são considerados recursos necessários para a sobrevivência e bem-estar de todos, por isto vistos como bens comuns, mas cuja proteção se dá de forma integrada ao meio ambiente (Mirra, 2016).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, já considera o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um *bem de uso comum do povo*. Esta condição impõe ao povo, ou seja, à toda sociedade e ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo. Isso significa que as pessoas não podem dispor desse bem como bem entendem, mas precisam aprender a salvaguardá-lo para as gerações futuras, cabendo ao Estado a sua administração, com a participação da sociedade civil. Por meio desta consciência construída a respeito a estas responsabilidades definidas em lei, qualquer forma de apropriação e uso de determinados bens extraídos como recursos da natureza, sobretudo para fins econômicos, se fundamenta no dever de preservação dos recursos ambientais de modo que sejam capazes de garantir um equilíbrio ecológico, essencial à sadia qualidade de vida.

Sob essa ótica, pode-se referenciar os recursos ambientais, entendidos como os bens ambientais que

compreendem o meio ambiente, como bens comuns ambientais, necessários à sobrevivência e bem-estar de todos indistintamente. A PNMA reflete essa condição em alguns de seus dispositivos e remete à ideia de governança para a salvaguarda da sustentabilidade desses bens comuns.

## **2. Governança ambiental abordada na Política Nacional de Meio Ambiente**

A noção de comuns está diretamente associada àquela de governança, em que as decisões coletivas são centrais nas regras socioeconômicas adotadas. Representa mais precisamente um modo de gestão compartilhada e suas práticas não se opõem necessariamente ao Estado e nem ao mercado, mas devem permitir que estes funcionem de forma mais justa, democrática e sustentável.

No Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), se fundamenta nos incisos VI e VII do artigo 23 e no artigo 225 da Constituição, que tratam, respectivamente, da competência comum dos entes federados na proteção do meio ambiente e do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pelo dever que tem o Poder Público juntamente com a coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Alguns princípios chamam atenção para a ideia de governança ambiental adotadas por meio desta política nacional: (a) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; (b) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; (c) incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; (d) educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Além disso, cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e, ao mesmo tempo, deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Dentre outras atribuições, compete ao CONAMA estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Toda vez que a lei menciona *uso racional*, seja em sua base principiológica, seja por meio de atribuições conferidas aos integrantes do Sisnama, seja no âmbito

dos seus objetivos, esse comando dialoga com a premissa trazida na Constituição de que os bens ambientais, que integram o meio ambiente, são bens comuns e demandam um uso racional para a garantia da qualidade de vida e bem-estar de gerações futuras, indo ao encontro da condição de indisponibilidade trazida pelo art. 225 da Carta Maior:

Art. 225 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).

O direito de todos a terem acesso ao ambiente, este abordado como bem de uso comum e visto como fundamental para a garantia da vida, passa a ser um papel atribuído não somente ao poder público, como a toda sociedade.

Outras políticas nacionais também abordam a governança, impondo a participação multiatores e multinível na proteção dos bens ambientais. Conforme Borges (2017), a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecida na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 que deu origem ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, trouxe no inciso IV do artigo 1º a necessidade da gestão dos recursos hídricos ser descentralizada e contar com a participação do poder público, usuários e comunidades.

A Política Nacional de Educação Ambiental, instituída pela Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, no seu artigo 3º atribuiu incumbências a diferentes atores.

As diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, conforme a Lei nº 11.445, de 2007, em seu artigo 7º se reporta à possibilidade de realizar o controle social do saneamento por representantes de órgãos, sociedades e empresas prestadoras de serviços.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, disposta na Lei nº 12.305 de agosto de 2010, reforçou a importância da gestão compartilhada com diferentes atores.

Em 2000, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), apresenta em suas diretrizes (art. 5º) o apoio e a cooperação de diversos atores no processo de gestão, assim como o incentivo às populações e organizações privadas no estabelecimento e administração de unidades de conservação dentro do sistema nacional.

Além das políticas nacionais mencionadas, por força do art. 23 da CF/88, foi publicada a Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para fixar normas de cooperação entre os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em ações administrativas de competência comum.

Para a garantia da proteção ao meio ambiente, a Lei Complementar estabelece instrumentos de cooperação institucional, tais como consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares, com o objetivo de fomentar a

gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos, fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos e a delegação de atribuições de um ente federativo a outro, considerando a definição de atuação supletiva e subsidiária estabelecidas na própria lei.

O Código Florestal de 2012, conforme lembra Borges (2017), apresentou este princípio multiatores e multinível no inciso IV do artigo 1º da Lei nº 12.651 de maio de 2012, ao dispor:

[...] responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, *em colaboração com a sociedade civil*, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais. (Brasil, 2012, p. 1).

No tocante à sociedade civil organizada, o Marco Regulatório do Terceiro Setor (previsto na Lei 13.019 de julho de 2014) também aporta, por meio do artigo 5º estes princípios de gestão democrática em seu regime jurídico, na promoção do desenvolvimento local, regional, nacional, inclusivo e sustentável (Borges, 2017).

Embora na prática a participação da sociedade na gestão dos bens comuns ambientais ainda se mostre, de maneira geral, tímida, quase sempre por meio mera existência de Conselhos de Meio Ambiente que não retratam uma participação social efetiva, o ordenamento

jurídico é recheado de comandos que remetem de forma expressa ou implícita a necessidade da governança ambiental para a salvaguarda dos bens ambientais.

### **3. Governança ambiental: multiatores e multinível**

A governança, conforme assinala Calembe (2003), passou a ser compreendida como uma nova forma de conceber e gerir a ação pública, por meio de um novo olhar sobre a realidade preexistente, norteadas por objetivos comuns, critérios éticos e regras de compartilhamentos.

Toda governança, segundo Newell; Pattberg e Schroeder (2012), é coproduzida por um conjunto de atores governamentais e da sociedade civil, envolvendo diversos arranjos multiatores. Neste sentido, uma governança ambiental envolve por meio de parcerias em rede, atores governamentais, privados, híbridos e a sociedade civil de modo geral. Ela segue, portanto, os princípios políticos dos comuns.

A emergência dos atores não governamentais no processo de governança, segundo estes autores, contribui para soluções mais ajustadas e inovadoras, afinal, as questões ambientais resultam de um amplo espectro de ações cotidianas e padrões de comportamento e estruturas, que abrangem tanto o setor público como o privado, envolvendo questões fundamentais para a vida humana.

A governança multiatores vem se tornando fruto de uma tentativa genuína de se construir e melhorar os limites das respostas do Estado às ameaças ambientais (Newell; Pattberg; Schroeder, 2012).

No entanto, conforme lembram os mesmos autores, a humanidade compartilha um sistema planetário comum de suporte à vida, de modo que muitos dos desafios enfrentados ultrapassam as fronteiras nacionais, com consequências sociais e ambientais que afetam o globo inteiro. Exatamente por envolver a solução de problemas transversais e complexos, além de multiatores, é importante que a governança ambiental também possa se organizar em diversos níveis, ou seja local, regional, estadual, nacional, transnacional, global (Barbieri; Ferreira, 2018).

Nesse sentido, a governança ambiental “compreende a atuação conjunta e integrada de diferentes níveis de governo e da sociedade nos processos de política pública ambiental” (Borges, 2017, p. 1). Neste processo transitório, anteriores suposições sobre o Estado como um ator de unidade monolítica e centralizadora na política internacional, vão sendo gradualmente desmoronadas em favor de visões de mundo mais multicêntricas (Newell; Pattberg; Schroeder, 2012).

O novo foco deixa de ser o governo para se situar em governança, portanto não mais em processos de cima para baixo e sim em processos que impliquem em vários níveis, envolvendo uma multiplicidade de atores em processos de baixo para cima e de cima para baixo.

Portanto, fala-se de um processo de mudança para um enfoque de governança multiatores e multinível. E esse olhar também se faz necessário dentro do poder público, de modo que seja um incentivador para a construção desses arranjos multiníveis.

## **4. Principais atores envolvidos numa governança ambiental**

### **4.1 Organizações internacionais**

Embora não possam governar diretamente os campos políticos do mundo inteiro, para Newell; Pattberg e Schroeder (2012), são as organizações internacionais que em grande parte das vezes definem e implementam regras-chave no âmbito dos Estados nacionais. Essas organizações hoje são atores permanentes, dinâmicos, imprescindíveis e, portanto, incontornáveis do cenário internacional (Campos; Campos, 2019). Mesmo assim, muitas vezes, elas entram em conflito com a busca estreita dos interesses nacionais.

### **4.2 Estados e atores governamentais**

Para Newell, Pattberg e Schroeder (2012), a questão não é se o Estado está se tornando obsoleto e sim como suas funções estão se ajustando diante de uma política mundial em mudança, assim como até que ponto

as formas de governança não-estatais ou transestatais aprimoram, incorporam ou imitam o estado em suas funções por meio da agência. Esta diz respeito às maneiras pelas quais estes atores exercem influência em função da forma de se comportar e participar na criação de regras para contribuir no direcionamento apontado por todos.

As alterações ambientais no globo terrestre estão cada vez mais diminuindo a capacidade do Estado Nacional para cumprir efetivamente suas tomadas de decisão sem a cooperação com outros estados e atores sociais.

O Estado deixa de ser uma entidade homogênea para se transformar numa rede complexa de diferentes atores que operam em diferentes níveis. Deste modo, estes que governam ao mesmo tempo são governados. Por outro lado, o Estado desloca-se do papel de provedor para o de facilitador e incentivador.

### **4.3 Sociedade civil**

A sociedade civil, tanto sob forma coletiva quanto de vozes diversas, na visão de Newell, Pattberg e Schroeder (2012), vem emergindo como uma força com plenos direitos na política global, a exemplo dos diversos fóruns por ela organizados no debate de problemas comuns.

Seu mecanismo de legitimação mais importante é dado por sua capacidade de mobilizar uma massa crítica para lidar com problemas complexos do ambiente. Deste modo, os atores da sociedade civil coproduzem regulamentações ambientais, por meio de participação em negociações e de

tentativas de influenciar diretamente o comportamento de Estados ou corporações. Por meio governança multiatores se cria uma multiplicidade de coalizões, alianças e redes da sociedade civil.

## 5. Arranjos dos multiatores

Neste formato de governança, dada a complexidade da questão ambiental, os diversos atores públicos, privados e sociedade civil podem se interconectar por meio de parcerias em rede e, assim constituir diversos arranjos, no desempenho de papéis e responsabilidades específicas (Barbieri; Ferreira, 2018).

Ao se reconhecer os interesses distintos entre si, é possível se avançar para um processo de cogestão, com o envolvimento dos diferentes atores e seus arranjos, de modo a se contemplar de forma negociada as múltiplas perspectivas. E assim, pode-se falar em comitês, coletivos, fóruns, conselhos, agências, consórcios.

Pode-se citar como exemplo aqueles arranjos institucionais voltados à proteção de bacias hidrográficas, de florestas ou algum outro bioma específico, de animais, como também voltados à educação ambiental, à reciclagem do lixo, à defesa do patrimônio cultural, do conhecimento de populações tradicionais sobre o ambiente, do monitoramento às mudanças climáticas, entre outros. Pode-se referir-se, ainda, às Ongs que se voltam para defesa de determinadas causas ambientais.

Os municípios também podem se articular

institucionalmente por meio de consórcios intermunicipais, com entes de outros níveis (estaduais e federais) e mesmo em arranjos transfronteiriços na proteção do ambiente, e como representa a escala local de ações e governança, é oportuno ressaltar o seu papel.

### **5.1 Papel da escala local na governança ambiental e desenvolvimento local**

Neste processo de governança multiatores e multinível, segundo Calembe (2003), o nível local é considerado privilegiado na valorização dos bens comuns, uma vez que constitui a realidade concretamente vivida e onde se estabelecem os vínculos reais entre pessoas e destas com o ambiente.

Neste nível é possível pensar e gerir a complexidade, envolvendo simultaneamente as dimensões econômica, social e ecológicas do ambiente. Por certo, além de garantir maior coerência horizontal nas relações estabelecidas na sociedade, é a partir desta escala que se organizam as interações com outros níveis de governança.

Deste modo, Calembe (2003) considera o nível local, o tijolo de base de um processo de governança ambiental. Conforme alerta Weiss (2016), se a constituição de um processo de governança depende da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes - os arranjos multiatores - de outro lado, também é importante salientar o papel da mobilização e envolvimento da comunidade para a elaboração e implementação de políticas.

O desenvolvimento local, nesta nova perspectiva dada pelo atual mundo de interação e interdependência, conforme assinalam Kronenberg e Costa (2016, p. 360), passa a ser visto como “um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, baseado na participação social, na formação de parcerias, na busca de integração das ações, nas articulações inter e intragovernamentais”. Esta nova abordagem tem contribuído para o surgimento dos diversos arranjos institucionais, como espaços de interlocução num processo de governança concebido em diversas escalas.

Este processo de mobilização, segundo Frangetto e Luedemann (2016) é constituído por meio de dinâmicas endógenas protagonizadas por atores locais, num respeito às vocações específicas de cada lugar em que elas se manifestam.

De acordo com Ávila (2005), tais dinâmicas endógenas ocorrem por meio do efetivo uso das capacidades, competências e habilidades em uma dada coletividade local de mesma identidade social e histórica, ao nela se constituir uma cultura de solidariedade entre si e com atores externos, para atuar no agenciamento e gerenciamento das soluções a seus problemas, necessidades e aspirações específicas.

## Considerações finais

Diante do colapso ambiental global para o qual a sociedade se direciona, imperioso colocar em prática a governança ambiental em seu essencial sentido, que

“compreende a atuação conjunta e integrada de diferentes níveis de governo e da sociedade nos processos de política pública ambiental” (Borges, 2017, p. 1).

Os estudos permitiram verificar na legislação existentes que os elementos que integram o meio ambiente, definidos como recursos naturais, são vistos como necessários para a sobrevivência e bem-estar de todos e, por isto, considerados bens de uso comum do povo. As noções sobre comuns, sob forma de governança constituída por arranjos de multiatores e de forma multinível, sob princípios democráticos, se revelam no ordenamento jurídico e políticas ambientais. Entretanto, na prática, a participação da sociedade cível ainda se mostra muito tímida nas iniciativas construídas na escala local.

O Estado, por seu turno, continua mantendo o principal papel de provedor e protetor desses bens comuns em relação aos outros parceiros responsáveis. Tal como deduzem Newell, Pattberg e Schroeder (2012), “as anteriores suposições sobre o Estado como um ator de unidade monolítica e centralizadora na política internacional, vão sendo gradualmente desmoronadas em favor de visões de mundo mais multicêntricas”.

## Referências

ALVES, J. E. D. **Antropoceno**: a Era do colapso ambiental. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, jan., 2020. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=node/1106>>. Acesso em: 6 out. 2023.

ARTAXO, P. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? **Revista USP**, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014.

BARBIERI, M. D; FERREIRA, L. C. **Mudanças climáticas e governança ambiental: desafio do Antropoceno**. ClimaCom – Diálogos do Antropoceno [online], Campinas, ano 5, n. 12, ago. 2018. Disponível em: <<http://climacom.mudancasclimaticas.net.br/?p=9511>>. Acesso em: 6 out. 2023.

BORGES, E. A participação de diferentes níveis de governo e da sociedade na governança ambiental: uma avaliação do arcabouço legal brasileiro. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 166, nov., 2017. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19930](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19930)>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. **Brasília**: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2 set. 1981. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. DOU, 9 jan. 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília: DOU, 28 abr. 1999. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm)>. Acesso em: 6 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU, 19 jul. 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 6 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Brasília: DOU, 11 jan. 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 6 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: DOU, 3 ago. 2010. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 6 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Brasília: DOU, 28 maio 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 6 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília: DOU, 1 ago. 2014. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)>. Acesso em: 4 out. 2023.

CAMPOS, J. M; CAMPOS, J. L. M. **Teoria das Organizações Internacionais.** Organizações Internacionais (coord.) João Mota de Campos. (Manuais universitários) 2ª pt. Almedina, 2019.

CARVALHO, J.C. Licenciamento ambiental e governança territorial:

a questão federativa. **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial**: registros e contribuições do Seminário Internacional. Marco Aurélio Costa; Letícia Beccalli Klug e Sandra Silva Paulsen (orgs). Rio de Janeiro: IPEA, p. 95-106, 2017.

CRUTZEN, P. J. Geology of mankind. **Nature**, n. 415, 2002.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Common**: essay sur la Révolution revolução au XXIe Siécle. La Découverte, UFES, 2014. Disponível em: <<https://blog.ufes.br/laburp/files/2016/09/DARDOT-Pierre-LAVAL-Commun.pdf>>. *Acesso em: 6 out. 2023.*

HESS, C. Mapping the New Commons. **12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons**. University of Gloucestershire, Cheltenham, England, jul., 2008.

HESS, C. e OSTROM, E. Ideas, Artifacts, and Facilities: information as a Common-Pool Resource. **Law and Contemporary Problems**, v. 66, n.1-2, p.111-146, 2003.

GUSMAI, A. Right to food and “tragedy” of the commons. **Revista Jurídica**, FURB, v. 20, n. 41, p. 5-34, jan./abr. 2016.

MOURA, A.M.M. A questão federativa do licenciamento Ambiental. **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial**: registros e contribuições do Seminário Internacional. Marco Aurélio Costa; Letícia Beccalli Klug e Sandra Silva Paulsen (orgs). Rio de Janeiro: IPEA, p. 79-94, 2017.

MIRRA, Á. **Os regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambiente-bens-ambientais-brasil>>. *Acesso em: 6 out. 2023.*

NEWELL, P.; PATTBERG, P.; SCHROEDER, H. Multiactor Governance and the Environment. **Annual Review of Environment and Resources**, n. 37, p. 365-387, 2012.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Declaração Final de Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)**: “O Futuro que Queremos”, Rio de Janeiro,

jun. 2012.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Policentric Governance of Complex Economic Systems, **American Economic Review**, n. 100, p. 641-672, 2010.

OSTROM, E. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change, **Global Environmental Change**, n. 20, p. 550-557, 2010.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University, 1990.

SPRING, U. Perspectives of Environmental Change in the Anthropocene. *In*: SOSA-NUNEZ, Oswald Global e Gustavo Atkins. **Environment, Climate Change and International Relations**. Bristol: E-International Relations, p. 29-46, 2016.

WEISS, J.S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. *In*: **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Adriana Maria Magalhães de Moura (org.). Brasília: Ipea, p. 329-346, 2016.