



## **Fátima Castro Moreira, André Pereira Matos**

*A governança multinível na proteção do direito fundamental ao ambiente da União Europeia: o Pacto Ecológico Europeu e o projeto Cities Mission*

**DOI:** [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.jm-01](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.jm-01)

# Secção I

## Investigação Científica\*

---

\* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review*.

## A governança multinível na proteção do direito fundamental ao ambiente da União Europeia: o Pacto Ecológico Europeu e o projeto *Cities Mission*

### Multi-level governance in the protection of the fundamental right to the environment in the European Union: the European Ecological Pact and the *Cities Mission* project

Fátima Castro MOREIRA<sup>1</sup>  
André Pereira MATOS<sup>2</sup>

**RESUMO:** A União Europeia, enquanto entidade internacional *sui generis*, procura lidar com as ameaças globais e contribuir para a sua resolução ou mitigação. No entanto, atendendo à sua arquitetura institucional e à natureza desafiante dessas ameaças, a União procura criar estratégias proporcionalmente inovadoras para o exercício da autoridade, de forma a permitir uma resposta mais eficiente e eficaz perante esses desafios, e sem colocar em causa a legitimidade da sua atuação. Neste contexto, surge a governança multinível, como forma de potenciar políticas e normas mais capazes de dar resposta aos desafios deste século – como é o caso das alterações climáticas.

Assim, o presente artigo pretende testar a menos estudada articulação de governança entre os níveis supraestadual e subnacional no domínio de um bem público transnacional de especial premência que é o da proteção ambiental. Para tal, procurar-se-á responder à seguinte questão de investigação: *De que forma a União Europeia aplica uma estratégia de governança multinível, articulação com os níveis estadual e subnacional, para atuar no âmbito da ação de proteção contra as alterações climáticas?* A atuação da União Europeia, especialmente no âmbito do Projeto *Cities Mission*, constituem o estudo de caso selecionado, ao qual se acrescenta a análise normativa e a revisão da literatura, numa abordagem de natureza indutiva que pretende apreciar a operacionalização da governança multinível por esta organização supranacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** ambiente; *Cities Mission*; Direitos Fundamentais da União Europeia; governança multinível; Pacto Ecológico Europeu.

**ABSTRACT:** The European Union, as a *sui generis* international entity, seeks to deal with global threats and contribute to their resolution or mitigation. However, given its institutional architecture and the challenging nature of these threats, the Union seeks to create proportionally innovative strategies for the exercise of authority, in order to allow a more efficient and effective response to these challenges, and without jeopardizing the legitimacy of the his performance. In this context, multilevel governance emerges, as a way of promoting policies and norms that are more capable of responding to the challenges of this century – as is the case of climate change.

---

<sup>1</sup> Professora Auxiliar do Departamento de Direito da Universidade Portucalense. Investigadora do IJP-Instituto Jurídico Portucalense. Docente do Módulo Jean Monnet - *The European Union as a global player for Democracy and Fundamental Rights 2018-2022*. [fcmoreira@upt.pt](mailto:fcmoreira@upt.pt)

<sup>2</sup> Professor Auxiliar do Departamento de Direito da Universidade Portucalense. Investigador do IJP-Instituto Jurídico Portucalense. Docente do Módulo Jean Monnet - *The European Union as a global player for Democracy and Fundamental Rights 2018-2022*. [amatos@upt.pt](mailto:amatos@upt.pt)

Thus, the present article intends to test the less studied articulation of governance between the supra-state and subnational levels in the domain of a transnational public good of special urgency, which is that of environmental protection. To this end, the following research question arises: how does the European Union apply a multilevel governance strategy, articulating with state and subnational levels, to act within the scope of action to protect against climate change?

The action of the European Union, namely within the scope of the Cities Mission Project, constitutes the selected case study, to which normative analysis and literature review are added, in an inductive approach that intends to appreciate the operationalization of multilevel governance by this supranational institution.

**KEYWORDS:** Charter of Fundamental Rights of the European Union; Green Deal; Cities Mission; environment; Multilevel Governance.

## Introdução

A União Europeia procura consolidar a sua posição enquanto ator global num sistema internacional cada vez mais dinâmico e com crescentes desafios à estabilidade e bem-estar das várias comunidades que o compõem. As noções e práticas tradicionais vestefalianas de estado e soberania<sup>3</sup> dificultam a mitigação dos efeitos dessas ameaças e, nesse contexto, surgem alternativas estratégicas com o objetivo de delinear formas inovadoras de conceber o exercício da autoridade e poder, sem colocar em causa a legitimidade dos agentes envolvidos e das suas decisões.

Na década de 1990, identifica-se uma nova abordagem no estudo do processo de tomada de decisão de interação dos vários agentes do sistemas internacional e domésticos: a governança multinível. Desde então, os teóricos aprofundam este conceito, as suas implicações, fragilidades e oportunidades, aplicando-o aos mais variados fenómenos, numa tentativa de potenciar junto dos decisores políticos a elaboração de políticas e normas mais eficazes perante os desafios deste século – como é o caso das alterações climáticas e, em particular, a atuação de reconhecida liderança da União Europeia neste domínio.

O artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia determina que todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável. A consagração deste direito tem na sua base os artigos 2.º, 6.º e 174.º do então Tratado da Comunidade

---

<sup>3</sup> Sistema internacional criado com os Tratados de Paz de Westfalia em 1648 e baseado na premissa da soberania estatal interna e externa máxima, que fundamenta a igualdade formal dos Estados e, conseqüentemente, o caráter anárquico do sistema internacional, onde não se contempla a possibilidade de existência de entidades hierarquicamente superiores aos Estados soberanos.

Europeia e encontra acolhimento nas tradições constitucionais dos Estados-Membros. A Jurisprudência veio desenvolver este princípio e o Pacto Ecológico Europeu uniu os Estados-Membros da União Europeia no compromisso de eliminarem a sua pegada carbónica até 2050. É neste âmbito que a Comissão Europeia lança o programa *Cities Mission* “Cidades Inteligentes e com um Impacto neutro no Clima” que procurarão atingir a neutralidade de emissões de dióxido de carbono até 2030, antecipando em vinte anos a meta preconizada pelo Pacto Ecológico Europeu.

Assim, o presente artigo pretende contribuir para diminuir a identificada lacuna de articulação entre as Relações Internacionais e o Direito Internacional na apreciação da problemática da Governança Multinível e, em particular, testar a menos estudada ligação entre os níveis supraestadual e subnacional num bem público transnacional de especial importância que é o da proteção ambiental. Para tal, procurar-se-á responder à seguinte questão de investigação: *De que forma a União Europeia aplica uma estratégia de governança multinível, articulação com os níveis estadual e subnacional, para atuar no âmbito da ação de proteção contra as alterações climáticas?*

Perante o exposto acima, identificou-se o Projeto *Cities Mission* e a atuação da União Europeia junto dos Estados-Membros e de agentes locais ou regionais como o estudo de caso selecionado para responder à questão identificada anteriormente. Para além do estudo de caso e de process-tracing, da análise normativa e da revisão da literatura para o estabelecimento de um quadro teórico-conceptual relevante para a temática, será aplicada uma abordagem de natureza indutiva que pretenderá apreciar a operacionalização da governança multinível por esta organização internacional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Regista-se o reconhecimento de que a União Europeia é muito mais do que uma mera organização internacional, apesar da sua classificação não colher a mesma unanimidade. Classifique-se a mesma como Confederação (Caramelo Gomes), um objeto político não identificado (Jacques Delors), ou uma União de Direito (Alessandra Silveira), a União Europeia é de modo incontroverso uma entidade *sui generis*. Não obstante, reconhece-se que se poderá impor a necessidade de recorrer a uma fórmula política pós-moderna que vá além das tradicionais teorias de sujeitos de Direito Internacional Público. A União Europeia é uma agregação de poderes políticos além dos Estados com caráter supranacional, e o seu direito é caracterizado por princípios e doutrinas predominantemente constitucionais. Deste modo, na análise que aqui fazemos – todas as referências à União Europeia enquanto organização internacional devem ter esta ressalva. Cf., *inter alia*, GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União*. Quid Juris. 2019. 9.ª Edição; SILVEIRA, Alessandra. ABREU, Joana. FROUFE, Pedro. PEREZ, Sophie. *União de Direito para além do direito da União*. Revista JULGAR, Maio de 2018;

Propõe-se, então, uma breve apresentação da governança multinível do ponto de vista conceptual e ontológico, a identificação da agência da União Europeia enquanto ator global no nível local ou regional, a sua atuação, essencialmente jurídica, na proteção do ambiente e uma reflexão sobre o Pacto Ecológico Europeu como modelo de governança multinível. Conclui-se o estudo com a descrição do programa *Cities Mission* e a identificação dos desafios nos casos concretos das cidades de Bristol, Porto e Lisboa.

### **1. Governança Multinível (GMN) e desafios globais: conceito e teoria**

A criação do estado soberano vestefaliano não contemplou os desafios que este agente dos consecutivos e crescentemente dinâmicos sistemas internacionais teria que vir a enfrentar. A crise do estado soberano é uma constatação empírica e académica com algumas décadas e cada vez mais existe consenso quanto à principal causa desse fenómeno: desafios – ou se se preferir uma visão mais pessimista, ameaças – essencialmente transnacionais ou globais que colocam em causa a sua sobrevivência, pelo menos nos moldes em que este está organizado atualmente. Extremismos, populismos, cibercrime, terrorismo, desinformação, migrações, pandemias e alterações climáticas, para além da preocupação que geram na sociedade em geral, partilham ainda dois fatores: a irrelevância das fronteiras políticas para a sua existência e a incapacidade dos estados, individual e eficazmente, resolverem essas ameaças à segurança e ao bem-estar das suas respetivas populações.

No entanto, se se foi reconhecendo o impacto destes fenómenos no quotidiano dos cidadãos por todo o mundo e a necessidade de se contemplarem formas distintas das mais tradicionais para a sua resolução, é igualmente verdade que a academia tem vindo a desenvolver um prolífico trabalho de reflexão e investigação científica sobre possíveis soluções para esta realidade desafiante. Em síntese, surgiram propostas que defendiam a delegação de competências em estruturas intergovernamentais, supraestaduais, ao mesmo tempo que outras se dedicaram a analisar a eficácia de uma lógica de devolução de competências para níveis subnacionais.

---

GOMES, José Luís Caramelo. *Lições de Direito da União Europeia*. Almedina. 2016, MADURO, Miguel Poiars. *A constituição plural: constitucionalismo e União Europeia*. Principia. 2006.

Na década de 1990, teóricos essencialmente ligados aos estudos da União Europeia (UE), como Liesbet Hooghe e Gary Marks, propuseram o conceito de Governança Multinível (doravante, GMN)<sup>5</sup>. Com o avanço do projeto de integração económica e política, reconheceu-se o papel crescente não só das instituições europeias, mas também dos agentes económicos subnacionais. Inspirando-se em propostas dos neofuncionalistas que procuravam explicar o processo de integração europeia, estes autores – e os que lhes seguiram – começaram a ultrapassar a então tradicional tensão entre neofuncionalistas e intergovernamentalistas, entendendo a UE com um sistema político cuja forma de exercício de autoridade teria que ser enquadrada numa outra – e mais inovadora – proposta teórica<sup>6</sup>. Esta abordagem começou a gerar grandes debates académicos, sucessivos contributos de delimitação conceptual e um conjunto alargado de categorizações; de tal forma que uma das críticas é a da sua dispersão ou carácter excessivamente abstrato.

Começando pelo complexo conceito de “governança”, a falta de consenso começa precisamente na tradução para português do termo “governance”. Na literatura em língua portuguesa, são vários os trabalhos que utilizam, de forma mais ou menos refletida, “governança” e “governança”. Pesquisas simples em bases de dados científicas permitem constatar que o termo “governança”, incluindo nas versões com adjetivação (multinível ou global), surgem em mais documentos académicos numa proporção que lhe é significativamente favorável – cerca de 70%. Em contrapartida, os termos de “governança” surgem em menor número.

A tradução para a versão “governança” tem, do ponto de vista da etimologia e da fonética, uma maior proximidade com o original em inglês. No dicionário online *Priberam*, o termo surge definido como “ato ou efeito de governar. Governança, Governo”; e o de “governança” utiliza exatamente a mesma primeira parte da definição e acrescenta “Governo, administração”. Esta segunda versão é um dos motivos pelos quais se adota no presente artigo a versão “governança”, uma vez que a alternativa é um termo mais próximo da

---

<sup>5</sup> SCHAKEL, Arjan. Multi-level governance in a ‘Europe with the regions’. *The British Journal of Politics and International Relations*. 2020, 22(4), 767.

<sup>6</sup> BACHE, Ian; Ian BARTLE e Matthew FLINDERS. Multi-level governance. In ANSELL, Christopher e Jacob TORFING (eds). *Handbook on Theories of Governance*. 2ª edição. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2022, 528.

dimensão tradicional e administrativa do governo, subjetivamente associada à gestão da coisa pública no sentido interno, de Governo. Adicionalmente, em matérias da União Europeia, também essa versão tem vindo a ser mais recorrentemente reconhecida e utilizada, em particular desde 2003, aquando da publicação da Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu, intitulado “Governança e Desenvolvimento”<sup>7</sup>.

Independentemente do termo utilizado, a GMN passou a ser entendida como um quadro analítico que pretende explicar o exercício vertical e horizontal da autoridade, numa estrutura complexa, de múltiplos atores<sup>8</sup> e de desafio à gestão dos “bens comuns transnacionais”<sup>9</sup> e onde se procura estabelecer um equilíbrio delicado promovido por uma forma de governação suficientemente descentralizada que não deixe, contudo, de providenciar redes de interações e boas práticas capazes de promover a ação coletiva<sup>10</sup>.

Michael Zürn<sup>11</sup> identifica como elementos constitutivos da governança: uma pluralidade de atores; conjunto de normas convencionadas; o exercício da autoridade; objetivos comuns; e acordos não necessariamente globais. Ora, decorre deste conjunto de pilares da governança a estruturação de três camadas do sistema político global: i) princípios normativos; ii) instituições políticas específicas; iii) interações entre diferentes esferas de autoridades<sup>12</sup>. Sublinhe-se, nesta mesma linha de raciocínio, que a GMN envolve necessariamente a devolução de poder das autoridades nacionais centrais para as periféricas ou subnacionais; uma partilha de poder com a sociedade civil e seus representantes não políticos; e a diminuição da soberania estatal no sentido oposto, ou seja, em direção a estruturas internacionais<sup>13</sup>. Esta fluidez só é coerente com o reconhecimento, tácito ou explícito, que as funções e o exercício do poder por

---

<sup>7</sup> COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Governança e Desenvolvimento. Bruxelas, 20.10.2003 COM(2003) 615 final.

<sup>8</sup> XU, Jingyuan. Conflicts in multi-level governance: an analysis of international climate policy implementation at the sub-national level. *Global Public Policy and Governance*. 1, 2021, 403.

<sup>9</sup> ZÜRN, Michael. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 27.

<sup>10</sup> DE GREGORIO, Monica; *et al.* Multi-level governance and power in climate change policy networks. *Global Environmental Change*, 54, 2019, p. 65.

<sup>11</sup> Ref. 8, p. 5.

<sup>12</sup> Ref. 8, p. 7.

<sup>13</sup> Ref. 9, p. 65.

parte dos estados está em mutação rápida, recusando a visão dogmática e estática anterior<sup>14</sup>.

De facto, infere-se que esta nova forma de governação implica necessariamente a deslocação das competências dos estados no sentido ascendente, para o nível supranacional, mas, em simultâneo, descendente, para o nível subnacional<sup>15</sup>. A GMN descreve, assim, a coordenação do exercício da autoridade política através de diferentes níveis de jurisdição e em distintas áreas funcionais, incluindo, para esse efeito, uma análise das estruturas e dos processos de governança que abrangem unidades territoriais em sobreposição: local, regional, nacional, continental e global<sup>16</sup>. De facto, como expõem os mesmos autores, os processos de governança visam

“coordinating political decisions at different levels. Or, and even more ambitious, these new governance arrangements lead to institutional change through the constant renegotiation and adjustment of authority”<sup>17</sup>.

Uma das diferenças do sistema de GMN reside na pluralidade horizontal e, acima de tudo, na diversidade vertical hierárquica de agentes que interferem, de forma mais ou menos direta, nos processos de tomada de decisão.

Pelas características anteriormente expostas, conclui-se que a GMN não pode ser confundida com intergovernamentalidade. Se se reconhece governança como uma “structured constellation of state and/or non-state actors who interact in informal or formal ways to achieve common goals”<sup>18</sup>, facilmente se compreende que esta lógica fluída abre espaço a um conjunto de esferas de exercício de autoridade que se sobrepõem e interligam e que tanto podem assumir uma forma mais institucionalizada – como é o caso de uma Constituição num estado de carácter federal – como podem resultar de processos informais de deslocação de autoridade<sup>19</sup>.

“Patterns of coordination among jurisdictions range from indirect modes – such as policy transfer and diffusion or various forms of competition that induce or compel governments or other actors to adapt their policy to a

<sup>14</sup> MARQUARDT, Jens. Conceptualizing power in multi-level climate governance. *Journal of Cleaner Production*. 154, 2017, p. 169.

<sup>15</sup> Ref. 4, p. 529.

<sup>16</sup> BENZ, Arthur; Jorg BOROSCHEK e Markus LEDERER. Introduction: what is multilevel governance? In BENZ, Arthur; Jorg BOROSCHEK e Markus LEDERER (eds). *A Research Agenda for Multilevel Governance*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021, p. 2.

<sup>17</sup> Ref. 13, p. 2.

<sup>18</sup> Ref. 13, p. 3.

<sup>19</sup> Ref. 13, p. 3.

common standard or trend – to direct modes – such as cooperation, joint decision-making or central regulation.”<sup>20</sup>

Este cenário, hipoteticamente harmonioso entre esferas e agentes, lida com matérias sensíveis, como a soberania e os interesses dos vários envolvidos. Nesse sentido, é possível ocorrerem disputas sobre o que é partilhado, como e quem resolve esses diferendos. Como questiona Dawson:

“If two levels of governance claim authority over the same peoples, resources or policy fields, who is to resolve the resulting dispute in a manner seen as legitimate and binding by both parties (such that they are likely to accept the result)?”<sup>21</sup>

Sendo a GMN um conceito essencialmente criado pelas Relações Internacionais e a Ciência Política para lidar com formas mais complexas de interações entre diferentes níveis de autoridade, as regras que subjazem a essas novas dinâmicas, assim como a sua fundamentação legal, incluindo a questão de legitimidade democrática – bastante contestada –, obriga a um permanente contacto com a ciência jurídica, mais em particular no âmbito do Direito Internacional Público em geral ou no Direito da União Europeia, em particular:

“Law is constitutive of MLG in the sense that constitutions and international treaties frequently establish a framework for the allocation of authority between different levels of governance, including by setting substantive limits on what any actor may do (such as via human rights and due process guarantees). Law also regulates and perpetuates MLG by playing a crucial role in how disputes over authority in political systems are resolved over time”<sup>22</sup>.

A literatura reconhece ao Direito um papel fundamental como mitigador dos desafios do estabelecimento e consolidação da governança global ou multinível, nomeadamente no que se refere à delimitação do exercício da autoridade, que é uma das questões mais sensíveis em toda a problemática. Mark Dawson entende o direito como i) delimitador – ao estabelecer as normas e os consequentes limites do exercício do poder, resolvendo potenciais disputas; ii) facilitador da implementação; e iii) catalisador, nomeadamente através das exigências procedimentais dos tribunais por maior transparência, participação e definição de políticas bem fundamentada<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Ref. 13, p. 3

<sup>21</sup> DAWSON, Mark. The role of law in multilevel governance: four conceptualizations. In BENZ, Arthur; JORG BOROSCHEK e MARKUS LEDERER (eds). *A Research Agenda for Multilevel Governance*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021, p. 81.

<sup>22</sup> Ref. 18, p. 77.

<sup>23</sup> Ref. 18, pp. 81-ss.

Reconhece-se, portanto, a relevância da necessidade de se avaliar e resolver as tensões quanto à distribuição do exercício da autoridade, sob pena de não ser possível a sua execução. Xu, utilizando o estudo de caso chinês na governança do clima, aplica as teorias da governança colaborativa e da resolução de conflitos, chegando à conclusão que há tendência para a ocorrência de tensão e, conseqüentemente, conflitos – em especial entre os níveis supra e subnacionais – na definição do problema, na identificação da partilha de benefícios e na criação de capacidades<sup>24</sup>. Estes podem ser mitigados com a integração dos interesses subnacionais nos processos políticos dominados pelo poder central estadual, uma vez que é a este agente que cabe a responsabilidade de reinterpretar as normas internacionais e de as articular com o nível local, diminuindo o hiato de capacitação entre níveis.

Muitos dos desafios do Direito da União Europeia são partilhados pelas teorias de GMN, uma vez que, em ambos os casos, se trata da redefinição de conceitos fundamentais do funcionamento de sistemas políticos, incluindo noções de soberania, jurisdição e hierarquia (política e normativa). O Direito da União Europeia não encontra no Direito Internacional Público as ferramentas necessárias para explicar a interação multinível interinstitucional na UE nem entre as instituições e os seus Estados-Membros, a criação de novos atores jurídicos e do papel dos Tribunais e de processos de litígio para induzir mudança política no quadro multinível<sup>25</sup>.

Por se posicionarem, no sistema internacional, no nível supraestadual, as organizações internacionais têm desempenhado um papel especialmente proativo neste domínio e, mais recentemente, a sua ligação direta com níveis subnacionais (estados federados, províncias, municípios) tem chamado a atenção da academia, com conclusões muito relevantes para a constante construção e consolidação da arquitetura do exercício da governança nos dias de hoje. No caso em particular da União Europeia, o processo de integração “has increased the involvement of regions in EU affairs beyond but also within the member states. (...) [it] implied [a] shift in focus from formal decision-making by

---

<sup>24</sup> Ref. 6, p. 417.

<sup>25</sup> Ref. 18, p. 79.

governments to sharing of authority between levels of government”<sup>26</sup>. E é precisamente esta constatação que será testada nas secções seguintes.

## 2. A União Europeia: a agência de um ator global no nível subnacional

A União Europeia é reconhecida como uma organização internacional *sui generis* pelo percurso, profundidade e amplitude da integração económica e política, uma vez que constitui o sistema político que mais desafia a noção tradicional de estado soberano vestefaliano e, para muitos, uma nova forma de estrutura de governança multinível mais capaz para enfrentar cenários de crise. Não sendo, portanto, um estado soberano comum de carácter federal mas também não se reduzindo de forma exclusiva a uma organização intergovernamental, a União Europeia foi cunhada, por Jan Zielonka como um “império neomedieval”<sup>27</sup>. Isto significa que a organização apresenta características típicas do sistema medieval com adaptações pós-modernas. A ideia do império vem do facto de a UE exportar as suas regras e relacionar-se muito intensamente com o resto do mundo; em simultâneo, afasta-se a modalidade de um estado centralizado, uma vez que a sua autoridade é compartilhada e difusa. Outra diferença, em relação à medievalidade, é o carácter “voluntário e cooperativo” do império, no sentido em que a sua difusão é mais positiva, baseada em recompensas e na melhoria dos sistemas quer dos Estados-Membros quer de estados terceiros<sup>28</sup>. Todavia, este é um império sem imperador, sem um “centro único de governação”<sup>29</sup> e com um conjunto alargado de entidades com visões, ideologias, interesses e prioridades bastantes distintas, o que acarreta a amplamente analisada dificuldade de consenso ao nível das relações externas da União Europeia.

Ainda que se reconheça que, com frequência, a UE ceda a pressões paroquiais, deixando a sua política externa ser definida por agendas domésticas e individuais<sup>30</sup>, a ação da UE tem sido considerada muito relevante para a mitigação dos efeitos dos desafios transnacionais, quer seja através de uma

---

<sup>26</sup> SCHAKEL, 2020, p. 768.

<sup>27</sup> ZIELONKA, Jan. *Europe as Empire: the nature of the enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

<sup>28</sup> Ref. 23, pp. 10-13; 55.

<sup>29</sup> Ref. 23, p. 59.

<sup>30</sup> Ref. 23, pp. 52-53.

política ativa de difusão da democracia, quer na luta contra o terrorismo ou, como veremos, na ação contra as alterações climáticas.

Em 1999, Betherton e Vogler publicaram um livro que intensificou os debates académicos e políticos sobre o papel da União Europeia no mundo. Em *The European Union as a Global Actor*, conceptualizaram a “actorness” da UE através dos critérios da oportunidade, da presença e da capacidade, despoletando grandes críticas sobre esta dimensão da União<sup>31</sup>. A falta de consenso, pode assumir-se, resulta de uma assimetria na capacidade do exercício da autoridade dependendo das matérias: responsável por um quinto do PIB mundial, a maior doadora de ajuda humanitária e a maior fonte (e destino) de investimento direto estrangeiro, a União Europeia consegue, indubitavelmente, um papel de considerável influência em negociações económicas e comerciais em vários fora mundiais<sup>32</sup>. Todavia, esse cenário não se replica em outras dimensões, como a securitária e de defesa. A criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, com o Tratado de Lisboa, ainda que tenha conseguido em parte uma maior coerência ao nível da diplomacia europeia, não foi suficiente para resolver esta fragilidade da posição da UE no mundo.

Apesar de tudo, são reconhecidas à União Europeia outras formas de poder menos convencionais, como a de “soft power” (definido por Joseph Nye em 2004) ou de “normative power” (proposto por Ian Manners em 2002). A UE “has gone further than most other actors in the global system to ensure that its external relations have been based on principles (...) expressed through several means, including leading by example”<sup>33</sup>. Liderar pelo exemplo, normativamente e sem recurso a meios coercivos e militares, seria a estratégia possível para a União.

Hix e Hoylan reconhecem esse desequilíbrio, mas apresentam um certo otimismo quanto à manutenção do destaque ao nível económico e humanitário em paralelo com um gradual, ainda que lento, desenvolvimento no sentido de

---

<sup>31</sup> BRETHERTON, Charlotte; John VOGLER. *The European Union as a Global Actor*. London/New York: Routledge, 1999.

<sup>32</sup> McCORMICK, John. *Understanding the European Union. A Concise Introduction*. London: Red Globe Press, 2021, p. 178.

<sup>33</sup> Ref. 28, p. 181.

uma política externa mais sólida<sup>34</sup>. Para que tal projeção seja possível, reconhece-se a necessidade de uma maior coesão interna na União e tal só se consegue através da articulação dos diferentes níveis de governação, como exposto na secção anterior.

Efetivamente, partindo de um projeto elitista, de abordagem *top-down* e com uma interferência nas sociedades nacionais como não existe outro exemplo<sup>35</sup>, a progressão da integração europeia seguiu um rumo de tentativa de reforço da sua legitimidade junto dos cidadãos, após muitas críticas – que ainda subsistem – de um significativo afastamento das instituições e das regras em relação à sociedade civil. Sendo uma das fragilidades da GMN a questão da legitimidade, a UE começou a implementar um conjunto de medidas que visavam contraria essa tendência de afastamento e, conseqüentemente, reforçar a legitimidade de uma organização cada vez mais presente no quotidiano dos europeus.

Nessa mesma lógica, em 1988, ocorreu um marco importante da inclusão do nível subnacional nas políticas da UE através da gestão dos fundos estruturais por representantes de autoridades regionais ou locais<sup>36</sup>. Criava-se, assim, um precedente e o processo de tomada de decisão passaria a refletir uma “triangulation of political relationships’ among national, supranational and sub-national players, i.e., a system of multilevel ‘co-governance’”<sup>37</sup>.

Esta triangulação foi concretizada pela primeira vez através de um acordo tripartido em 2004, no qual eram partes a Comissão Europeia, o Governo Italiano e a Região da Lombardia. Ao ser estabelecido o acordo, reconhecem tacitamente as duas primeiras partes a igualdade da entidade regional. E ainda que apenas o Estado seja responsabilizado pelo não cumprimento das obrigações, existem mecanismos em que esse procedimento é estendido, no caso dos estados de carácter federal ou regional, aos respetivos níveis subnacionais<sup>38</sup>, numa clara interligação de ordenamentos jurídicos e de mais um exemplo da permeabilidade das fronteiras na GMN.

---

<sup>34</sup> HIX, Simon e Bjorn Hoyland. *The Political System of the European Union*. 3ª Edição. London: Palgrave Macmillan, 2011, p. 330.

<sup>35</sup> Ref. 7, p. 145

<sup>36</sup> PANARA, Carlo. *The Sub-national dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Cham / Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London: Springer, 2015, p. 46.

<sup>37</sup> Ref. 32, p. 48.

<sup>38</sup> Ref. 32, p. 50.

Em 2009, o Comité das Regiões voltava a produzir um documento fundamental para a temática da GMN, no qual define este tipo de governança como um processo que “não se resume a traduzir os objetivos europeus ou nacionais para a ação local ou regional, devendo também ser entendida como um processo de integração dos objetivos das coletividades regionais e locais nas estratégias da União Europeia. (...) [E] deverá reforçar e moldar as competências dos órgãos do poder regional e local a nível nacional e favorecer a sua participação na coordenação da política europeia, facilitando assim a elaboração e a aplicação das políticas comunitárias”<sup>39</sup>. Para que tal ocorra, o Comité recomenda que, nos acordos, estejam presentes, para além da instituição da EU e da nacional “uma ou mais coletividades territoriais”.<sup>40</sup>

Como conclui Panara, esta perceção de GMN pelo Comité é essencialmente procedimental, uma vez que se foca na recomendação da forma como as decisões deverão ser tomadas,<sup>41</sup> mas não deixa de ser um dos elementos de um macroprocesso de europeização no âmbito do qual podemos incluir a política de coesão territorial do Comité das Regiões, entidade que reconhece que existem cerca de 200 representações de autoridades subnacionais em Bruxelas<sup>42</sup>, o que reflete um incrementado interesse por parte desta instituição em estar mais perto de um dos centros de decisão de políticas que lhes dizem diretamente respeito e nas quais vão, crescentemente, participando, nomeadamente através de candidaturas diretas a fundos da Comissão.

A articulação entre estas esferas é, de facto, uma constatação que se vem reforçando ao longo dos últimos anos. Schakel reporta dados do Comité das Regiões segundo os quais se calcula que cerca de 60% das decisões tomadas por autoridades subnacionais (locais ou regionais) resultam de legislação da União Europeia; e que 70% da legislação produzida pela UE é implementada nesses mesmos níveis<sup>43</sup>. Estes valores confirmam as considerações teóricas anteriormente tecidas e permitem inferir que a União Europeia desempenha um

---

<sup>39</sup> COMITÉ DAS REGIÕES. Livro Branco Do Comité Das Regiões Sobre A Governação A Vários Níveis. 2009/C 211/01). *Jornal Oficial da União Europeia*, 2009, p. 6.

<sup>40</sup> Ref. 35, p. 26.

<sup>41</sup> Ref. 32, p. 51.

<sup>42</sup> Ref. 30, p. 176.

<sup>43</sup> Ref. 3, p. 22.

papel de intermediário entre os processos globais e as várias sociedades europeias. Entre eles, é possível distinguir um dos que mais proactivamente tem envolvido a articulação da UE com os estados e as regiões: a luta contra as alterações climáticas.

Desde a década de 1980 que as ameaças à sustentabilidade do meio ambiente e à conseqüente sobrevivência do planeta terra têm gerado uma crescente, ainda que não linear, mobilização da sociedade civil e de (algumas) instituições nacionais e internacionais. Começaram a multiplicar-se as organizações não-governamentais para a defesa do ambiente, assim como os partidos políticos nessa mesma linha, e rapidamente várias organizações internacionais começaram a incluir nas suas agendas a questão climática.

À semelhança do que foi descrito a propósito da GMN, também ao nível da gestão desta problemática se reconhecem dois movimentos verticais distintos: a incapacidade de atuação isolada dos estados e, em decorrência, a interação com outros estados e organizações internacionais para uma tentativa de mitigação dos seus efeitos; e, por outro lado, a crescente consciência da relevância dos agentes subnacionais, uma vez que “global networks facilitate knowledge Exchange. Local businesses and citizens associations influence mayors and other subnational decision makers through protests, network relations, scientific reports or media campaigns”<sup>44</sup>.

As cidades foram identificadas pelo Acordo de Paris, em 2015, como um agente privilegiado na rede de interações da GMN que é necessária para a responder às alterações climáticas e aos seus efeitos. Nesse seguimento, municípios e outras regiões subnacionais iniciaram ações concretas e inovadoras neste domínio. Fuhr, Hickmann & Kern sistematizaram a mais-valia destes intervenientes: i) a elevada pressão das alterações sobre as cidades e a sua capacidade interventiva no local; ii) o exercício de formas de democracia mais diretas; iii) a capacidade de (algumas) conseguirem determinar o seu próprio enquadramento e recursos para implementar medidas concretas; iv) a sensibilidade da sociedade civil e de algumas indústrias para a o fenómeno e o conseqüente desenvolvimento de soluções específicas para a região; v) a

---

<sup>44</sup> Ref. 12, p. 168.

liderança local e a sua capacidade de mobilização para a ação coletiva<sup>45</sup>. De facto, estas valências dos níveis subnacionais permitem contornar alguns dos obstáculos que processos políticos mais macro enfrentam<sup>46</sup>.

A União Europeia surge, assim, como uma organização internacional ideal para analisar estes três fenómenos de forma interligada: por um lado, o seu posicionamento no plano supranacional, sistémico, e em articulação horizontal com outras entidades internacionais; em segundo lugar, e no inverso, o seu esforço de descentralização e de incentivo ao envolvimento dos agentes subnacionais na gestão política; finalmente, uma preocupação que lhe garante uma posição cimeira ao nível global na ação contra as alterações climáticas, como se expõe nas secções seguintes<sup>47</sup>.

### 3. União Europeia: o direito à proteção do ambiente

A Conferência de Estocolmo, de 1972, tem sido apontada pela Doutrina como o marco que permitiu o reconhecimento e consagração da proteção do ambiente enquanto obrigação internacional vinculativa<sup>48</sup>. Desde essa data vários instrumentos de direito internacional foram adotados pelos Estados, sejam estes obrigações vinculativas como o Acordo de Paris de 2005, ou *soft law* como o convite que este Acordo faz às Partes de formularem e apresentarem estratégias de desenvolvimento a longo prazo de baixas emissões de gases com efeito de estufa. É, pois, em sentido crescendo que aquele que começa por ser o desenho de um desenvolvimento sustentável no direito do ambiente se converte em verdadeiro princípio de direito internacional, apelando “à construção de

---

<sup>45</sup> FUHR, Herald, Thomas HICKMANN e Kristine KERN. The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5° C target. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 30, 2018, pp. 1-2.

<sup>46</sup> Ref. 41, p. 3.

<sup>47</sup> Naturalmente, a GMN e a sua aplicação à realidade da União Europeia não está isenta de uma apreciação mais crítica; contudo, essa avaliação ultrapassaria o escopo e a dimensão razoável de um estudo empírico desta natureza, pese embora a sua relevância e o interesse da sua condução numa investigação futura.

<sup>48</sup> *Inter alia*, veja-se ARAGÃO, Alexandra. “Artigo 37.º Proteção do ambiente”. In SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (Coord.) *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 447-458, a p. 447; ABREU, Lúcia Carvalho. “O Direito Internacional do Ambiente”. In LOPES, José Alberto Azeredo. *Regimes Jurídicos Internacionais*, I, Universidade Católica Editora, Porto, 2020, pp. 368-423. BIRNIE, Patricia W. e, BOYLE, Alan E. *International Law & the Environment*. Clarendon Press. Oxford, 1993, pp. 39-47; SCHRIVER, Nico. *Sovereignty Over Natural Resources*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge University Press. Cambridge, 2008, pp. 120-129.

economias mais ecológicas de acordo com os valores da justiça social intra e intergeracional”<sup>49</sup>.

Paralelamente, na última década assistiu-se a um crescendo de reivindicações ambientais no âmbito dos tribunais internacionais de Direitos Humanos<sup>50</sup>. Neste desiderato, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos tem relacionado o ambiente com vários direitos de primeira geração como o direito à vida<sup>51</sup>, a proibição de tratamento desumano ou degradante<sup>52</sup>, o direito à liberdade de expressão<sup>53</sup>, o direito à liberdade de reunião e associação<sup>54</sup>, e, principalmente, o direito à vida privada e familiar<sup>55</sup>, impondo obrigações positivas aos agentes estaduais, mas também obrigações ambientais aos agentes privados<sup>56</sup>.

No que à União Europeia respeita, esta reconhece os direitos, liberdades e princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), conferindo-lhe o mesmo valor jurídico dos tratados, mas também reconhece como princípios gerais os direitos fundamentais garantidos pela CEDH e os resultantes das tradições constitucionais dos Estados-Membros<sup>57</sup>. Começando pelo fim, e considerando os 24 Estados-Membros que acolhem o

<sup>49</sup> ABREU, Lígia Carvalho (2020). *Ob. cit.* p. 370.

<sup>50</sup> MACCHI, Chiara. The Climate Change Dimension of Business and Human Rights: Legal and Policy Trends in the European Union, 6, *Business and Human Rights Journal*, 6, issue 1, 2021, pp. 93-119.

<sup>51</sup> TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS - Acórdão (GC) Öneriyildiz c. Turquia (2004), Acórdão Budayeva e Outros c. Rússia (2008), Acórdão Özel e Outros c. Turquia (2015). De especial relevância poderá vir a ser o caso Duarte Agostinho e Outros c. Portugal e Outros (Queixa 39371). O caso foi intentado no TEDH em 7 de setembro de 2020, e atribuído à Grande Câmara do TEDH em 28 de junho de 2022. Cf. <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7374717-10079435>

<sup>52</sup> TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS - Acórdão Florea c. Roménia (2010), Acórdão Elefteriadis c. Roménia (2011).

<sup>53</sup> TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS - Acórdão Steel e Morris c. Reino Unido (2005), Acórdão Vides Aizsardzības Klubs c. Letónia (2004), Acórdão Acórdão Rovshan Hajiyev c. Azereijão (2021), Acórdão Bumbes c. Roménia (2022).

<sup>54</sup> TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS- Acórdão Costel Popa c. Roménia (2016).

<sup>55</sup> TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS- Acórdão Guerra e Outros c. Itália (1998), Acórdão Roche c. Reino Unido (2015), Acórdão Brincat e Outros c. Malta (2014), Acórdão Lopez Ostra c. Espanha (1994), Acórdão Taskin e Outros c. Turquia (2004), Acórdão Fadeyeva c. Rússia (2005), Acórdão Giacomelli c. Itália (2006), Acórdão Tâtar c. Roménia (2009), Acórdão Dubetska e Outros c. Ucrânia (2011), Acórdão Cordella e Outros c. Itália (2019), Acórdão Moreno Gómez c. Espanha (2004), Acórdão Mileva e Outros c. Bulgária (2010), Acórdão Yevgeniy Dmitriyev c. Rússia (2020), Acórdão Deés c. Hungria (2010), Acórdão Grimkovskaya c. Ucrânia (2011), Acórdão Kapa e Outros c. Polónia (2021), Acórdão Bor c. Hungria (2013), Acórdão Dzemyuk c. Ucrânia (2014), Acórdão Solyanik c. Rússia (2022), Acórdão Brânduse c. Roménia (2009), Acórdão Di Sarno e Outros c. Itália (2012), todos do TEDH.

<sup>56</sup> BOYLE, Alan. “Human Rights and the Environment: Where Next?” *The European Journal of International Law*, 23, 3, 2012, Oxford University Press (EJIL), pp. 613-642.

<sup>57</sup> TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA - Artigo 6.º,

direito ao ambiente nas suas constituições e legislação interna – mais concretamente Alemanha<sup>58</sup>, Áustria<sup>59</sup>, Bélgica<sup>60</sup>, Bulgária<sup>61</sup>, Croácia<sup>62</sup>, Dinamarca<sup>63</sup>, Espanha<sup>64</sup>, Eslovénia<sup>65</sup>, Estónia<sup>66</sup>, Eslováquia<sup>67</sup>, França<sup>68</sup>, Finlândia<sup>69</sup>, Grécia<sup>70</sup>, Hungria<sup>71</sup>, Itália<sup>72</sup>, Irlanda<sup>73</sup>, Letónia<sup>74</sup>, Lituânia<sup>75</sup>, Luxemburgo<sup>76</sup>, Polónia<sup>77</sup>, Portugal<sup>78</sup>, República Checa<sup>79</sup>, Suécia<sup>80</sup> e Roménia<sup>81</sup> - o direito à proteção do ambiente deveria ser considerado como um princípio geral de direito. Mas é a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia o instrumento que vem oferecer a proteção mais alargada deste direito, ao considerá-lo como direito fundamental, e deste modo “consolidar e estender, em certa medida, a política europeia da proteção dos direitos fundamentais (...) contribuindo para a sua clarificação e coerência (...) e sua utilização pelos tribunais da União”<sup>82</sup>. Desde logo, porque consagra expressamente no Capítulo *Solidariedade* o dever de proteção ambiental. De facto, na União Europeia, *todas as políticas (...) devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a*

<sup>58</sup> ALEMANHA - Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, no seu artigo 20.º.

<sup>59</sup> ÁUSTRIA - Lei Constitucional Federal sobre sustentabilidade, proteção animal, proteção ambiental abrangente, sobre segurança da água e dos alimentos, bem como investigação e a Lei Constitucional Federal para uma Áustria não Nuclear.

<sup>60</sup> BÉLGICA - Constituição da Bélgica, artigo 23.º.

<sup>61</sup> BULGÁRIA - Constituição da República da Bulgária, artigo 15.º.

<sup>62</sup> CROÁCIA - Constituição da República da Croácia, artigo 70.º.

<sup>63</sup> DINAMARCA - Lei da Proteção Ambiental Consolidada n.º 698, de 22 de setembro de 1998

<sup>64</sup> ESPANHA - Constituição do Reino de Espanha, artigo 451.º

<sup>65</sup> ESLOVÉNIA - Constituição da República da Eslovénia, artigo 72.º.

<sup>66</sup> ESTÓNIA - Constituição da República da Estónia, artigo 53.º.

<sup>67</sup> ESLOVÁQUIA - Constituição da República da Eslováquia, artigo 44.º.

<sup>68</sup> FRANÇA - Constituição da República Francesa, artigos 1.º e 6.º e o Código do Ambiente Francês.

<sup>69</sup> FINLÂNDIA - Constituição da Finlândia, artigo 20.º.

<sup>70</sup> GRÉCIA - Constituição da República Helénica, artigo 24.º.

<sup>71</sup> HUNGRIA - Constituição da República da Hungria, artigos 18.º, 70.ºD, e Lei Fundamental da Hungria, mais artigos P, XX e XXI.

<sup>72</sup> ITÁLIA - Constituição da República Italiana, artigo 9.º.

<sup>73</sup> IRLANDA - Lei da Proteção do Ambiente de 2003.

<sup>74</sup> LETÓNIA - Constituição da República da Letónia, artigo 115.º e a Lei sobre Proteção Ambiental.

<sup>75</sup> LITUÂNIA - Constituição da República da Lituânia, artigo 53.º.

<sup>76</sup> LUXEMBURGO - Constituição do Grão-Ducado do Luxemburgo, 11bis.

<sup>77</sup> POLÓNIA - Constituição da República da Polónia, artigos 5.º, 68.º, 74.º e 86.º.

<sup>78</sup> PORTUGAL - Constituição da República Portuguesa, artigos 9.º, 52.º e 66.º.

<sup>79</sup> REPÚBLICA CHECA - Carta dos Direitos e Liberdades Fundamentais, artigo 11.º e Constituição da República Checa, artigo 7.º.

<sup>80</sup> SUÉCIA - Instrumento do Governo “Proclamação (1974:152) sobre uma nova forma de governação”.

<sup>81</sup> ROMÉNIA - Constituição da Roménia, artigo 35.º.

<sup>82</sup> PAIS, Sofia Oliveira. Estudos de Direito da União Europeia. 2017, 4.ª Edição, pp. 151-172. *Cit.* a p. 160.

*melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável* conforme decorre do artigo 37.º da CDFUE. Deste modo, na “fórmula concentrada” deste artigo estão incluídos três princípios fundamentais - o princípio da integração, o princípio do nível elevado de proteção e o princípio do desenvolvimento sustentável – e dois objetivos. O objetivo principal – plenamente assumido por todas as Instituições – é o de assegurar um elevado nível de proteção ambiental e o objetivo secundário o de incorporar a proteção ambiental em todas as políticas da União Europeia, registando-se na jurisprudência nacional uma profusão de processos que têm “no direito europeu do ambiente o argumento mais forte contra os ataques vindos do mundo empresarial”<sup>83</sup>.

O direito consagrado no artigo 37.º da Carta, deve ser exercido de acordo com as condições e os limites definidos nos Tratados<sup>84</sup>. Das Anotações à Carta dos Direitos Fundamentais resulta que os princípios constantes no artigo 37.º têm na sua génese os artigos 2.º, 6.º e 174.º do então Tratado da Comunidade Europeia<sup>85</sup> - entretanto substituídos pelos artigos 3.º §3 do Tratado da União Europeia e artigos 11.º e 191.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia. Assim, o artigo 37.º deve ser interpretado em conformidade com o que resulta dos mesmos, conforme tem sido preconizado pelo Tribunal de Justiça nas ocasiões em que se debruçou sobre o artigo 37.º da CDFUE, o mesmo veio a determinar nos casos *Safety Hi-Tech*<sup>86</sup> e *Bettati*<sup>87</sup>, que o artigo 191.º, do Tratado de Funcionamento da União Europeia permite apenas a adoção de medidas que tenham unicamente por objetivo determinados aspetos definidos no ambiente, na medida em que contribuam para a preservação, proteção e melhoria da qualidade do mesmo, e que a política da União no domínio do ambiente apesar de visar um nível de proteção elevado, não implica que este tenha de ser tecnicamente o mais elevado possível.

---

<sup>83</sup> ARAGÃO, Alexandra (2013), a p. 448 s. *Cit.* a p. 449.

<sup>84</sup> CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA - artigo 52º, número 2, o qual determina que os direitos reconhecidos por esta se regem pelas disposições constantes dos Tratados, devendo ser exercidas de acordo com as condições e os limites por eles definidos.

<sup>85</sup> JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA - Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C303, p. 17).

<sup>86</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA - Acórdão *Safety Hi-Tech*, C-284/95, de 14 de julho de 1998.

<sup>87</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA - Acórdão *Bettati*, C-341/95, de 14 de julho de 1998.

Mais recentemente, impõe-se referir a jurisprudência que resulta do Acórdão República da Áustria c. Comissão Europeia<sup>88</sup>. *Simplexficando* o caso, na sequência de um procedimento formal de investigação instaurado contra o Reino Unido, a Comissão decidiu que o mesmo tinha o direito de determinar a promoção de energia nuclear e incentivar a criação de novas centrais nucleares como objetivo de interesse público na aceção do artigo 107.º, n.º 3 da alínea c), do TFUE<sup>89</sup>. A decisão foi impugnada pela Áustria e pelo Luxemburgo junto do Tribunal Geral, que deu razão à Comissão<sup>90</sup>, tendo havido recurso para o TJUE<sup>91</sup>. Os recorrentes invocavam que o objetivo de promover a energia nuclear através do auxílio à construção de centrais nucleares não resultava do Tratado Euratom, não era partilhado por todos os Estados-Membros, nem o artigo 2.º, alínea c) do Tratado Euratom ou outra disposição mencionavam auxílios de Estado ao investimento na energia nuclear e construção de centrais nucleares<sup>92</sup>.

Apesar deste argumento não ter vindo a ser acolhido pelo TJUE, o mesmo foi do entendimento que o TFUE e o Tratado Euratom têm o mesmo valor jurídico, considerando o segundo um tratado sectorial e o primeiro um tratado geral. Deste modo, as regras do tratado geral (TFUE) deveriam ser aplicadas sempre que o tratado Euratom não previsse determinada matéria. Aplicando as disposições do artigo 107.º, 11.º e 194.º, o Tribunal concluiu que não fornecendo o Tratado Euratom um instrumento específico para a prossecução dos objetivos de proteção do ambiente e de proteção da saúde, o Tribunal Geral deveria ter tido em consideração estes princípios assim como os com estes relacionados, mais concretamente os princípios da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade para apreciar se as medidas em causa prosseguiam um

---

<sup>88</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA - Acórdão República da Áustria c. Comissão Europeia, Processo C-594 de 22 de setembro de 2020.

<sup>89</sup> JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA - 7 de março de 2014 (JO 2014, C 69, p. 60) e DECISÃO (UE) 2015/658, relativa à medida de auxílio SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) que o Reino Unido tenciona implementar para apoio à central nuclear Hinkley Point C (JO 2015, L 109, p. 44)

<sup>90</sup>

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203968&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=721681>

<sup>91</sup>

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=231405&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=721218>

<sup>92</sup> A acusação assentava na abordagem seletiva que havia sido pretensamente efetuada pelo Tribunal Geral. O argumento era simples: o artigo 2.º, alínea c) refere-se à criação de instalações essenciais e desenvolvimento da energia nuclear pelo que a promoção desta energia não representaria nem um interesse comum nem um interesse geral da UE.

objetivo de interesse comum, tendo em conta o artigo 37.º da CDFUE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça que considera a proteção da saúde e do ambiente como objetivos essenciais<sup>93</sup>.

De facto, o artigo 3.º, do Tratado da União Europeia (TUE) consagra como objetivo *um elevado nível de proteção e melhoramento da qualidade do ambiente*. Neste desiderato, não é de admirar que a União Europeia tenha tido um percurso exemplar no que concerne à proteção destes direitos, e princípios com este relacionados, assumindo políticas de estratégia e planeamento a longo prazo que permitam alcançar este objetivo. O Ambiente e a Sustentabilidade surgem assim como a primeira prioridade do Pacto Ecológico Europeu<sup>94</sup>, que pretende que o espaço europeu seja o primeiro espaço mundial com impacto neutro no clima. Tal implica a adoção de medidas concretas que combatam as alterações climáticas.

Mais do que um mero limite ou condicionante da atuação humana, o ambiente constitui um pressuposto e um objetivo das atividades humanas, registando-se a emergência de um “dever de cuidado e uma responsabilidade pela não utilização imprudente dos poderes de controlo, exploração e transformação”<sup>95</sup>.

#### **4. O Pacto Ecológico Europeu como modelo de governança multinível**

O reconhecimento das cidades enquanto atores relevantes da governança climática global não é recente. Já em 2015, o então SGNU Ban Ki-moon reconheceu a relevância das autoridades locais na conceção de um novo modelo de governança<sup>96</sup>. Num sistema de governança multinível, desenvolvido na

---

<sup>93</sup> Na Jurisprudência do TJUE, poderiam ainda ser referidos outros acórdãos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA - Acórdão *Associazione Italia nostra Onlus c. Comune di Venezia e Outros*, Processo C-444/15 de 21 de dezembro de 2016 e Acórdão *Association One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux c. Ministre de la Transition écologique et solidaire*, Processo C-900/19, relacionados com a validade e interpretação de normas de direito derivado e as conclusões de Advogados-Gerais (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA – Processo C 343/09 Conclusões Advogado-Geral, Proecsso C416/10 Conclusões Advogado-Geral, Processo C260/11 Conclusões Advogado-Geral, Processo C195/12 Conclusões Advogado-Geral, e Processo C-642/18 Conclusões Advogado-Geral), mas as referências expostas no texto são aquelas que se consideram mais relevantes para o tema em análise.

<sup>94</sup> COM (2019) 640 final, de 11.12.2019. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Pacto Ecológico Europeu” e respetivo Anexo.

<sup>95</sup> ARAGÃO, Alexandra (2013), p. 457 s. *Cit.* a p. 458.

<sup>96</sup> KERN, Kristine. Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe. In *Environmental Politics*, 2019, 28, 1, pp. 125-145. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1521979>

sequência da crescente integração europeia, as várias estruturas de autoridade devem estar interconectadas. Exige-se uma negociação contínua entre os governos alojados nos vários níveis territoriais, e entre as várias esferas de influência que incluem atores não governamentais, mercados e sociedade civil. Exige-se uma combinação híbrida que envolva um elevado número de atores e não uma clássica burocracia hierárquica.

O ambiente constitui um problema transversal, sendo o desenvolvimento sustentável o referencial em qualquer visão político-económica<sup>97</sup>. No âmbito da União Europeia e no relacionamento desta com os seus Estados-Membros, a governança multinível surgiu como o novo paradigma. Sem prejuízo da influência que a cidade poderá exercer nesta governança, é inegável a necessidade de ir ao encontro das metas e políticas definidas pela União Europeia nestas matérias.

A UE atravessa atualmente um novo ciclo. A situação de emergência climática e ambiental fez surgir o Pacto Ecológico Europeu como uma oportunidade para melhorar a saúde e bem estar dos cidadãos europeus substituindo o modelo económico tradicional por um roteiro de ações que abrange todos os setores da economia<sup>98</sup>. Já não é possível uma abordagem sectorial. Exige-se uma abordagem holística e integrada. O Pacto Ecológico Europeu constitui a base desta abordagem, mas necessita de se ser completado com outros documentos que têm surgido e podem surgir<sup>99</sup>.

Dentro dos objetivos traçados pelo Pacto Ecológico Europeu realça-se o objetivo de até 2050, a União Europeia atingir um impacto neutro no clima, através da redução das emissões de dióxido de carbono, e da retirada da

---

<sup>97</sup> DIAS, Ricardo Cunha. Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal. In Revista Portuguesa de Estudos Regionais, nº 48, 2017.

<sup>98</sup> COMISSÃO EUROPEIA – Comunicado de imprensa, de 11 de dezembro de 2019 “O Pacto Ecológico Europeu perspectiva o caminho a seguir para converter a Europa no primeiro continente neutro do ponto de vista climático no horizonte de 2050, estimulando a economia, melhorando a saúde e a qualidade de vida das pessoas, cuidando da natureza e não deixando ninguém para trás. Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_19\\_6691](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_19_6691)

<sup>99</sup> As quais, até à data são o Plano de Investimento do pacto Ecológico Europeu, o Mecanismo para uma Transição Justa, a Lei Europeia do Clima, a Estratégia Industrial Europeia, o Plano de Ação para a Economia Circular, a Estratégia do Prado ao Prado, a Estratégia de Biodiversidade da UE 2030, as Estratégias para a integração do sistema energético e para o hidrogénio, o Plano Meta Climática 2030, a Estratégia a favor da sustentabilidade no domínio dos produtos químicos, a Estratégia para o Metano, a Vaga de renovação, a Energia renovável marítima, o Pacto Europeu para o Clima, a Aliança Europeia para as Baterias, o Novo Bauhaus europeu, a nova Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas, o Plano de ação para a produção biológica, o Plano de Ação Poluição Zero, a Economia azul sustentável, e o mais recente concretizar o Pacto Ecológico Europeu.

atmosfera do dióxido de carbono já emitido. Tal significa uma economia com zero emissões líquidas de gases com efeitos de estufa. Deste modo, a UE, e em consequência, a administração central e local dos respetivos Estados deverá apostar no desenvolvimento de fontes de energia e tecnologia com menos impacto, com menos poluentes, o que determinará um modo de vida mais responsável sob o ponto de vista ambiental<sup>100</sup>.

Também a concretização do Pacto Ecológico Europeu proposto pela Comissão Europeia contém um conjunto de metas e medidas para 2030<sup>101</sup>, que passam pela transformação da economia e das sociedades europeias<sup>102</sup>, pela utilização de transportes sustentáveis<sup>103</sup>, pela liderança da terceira revolução

---

<sup>100</sup> Numa fase inicial foram identificadas seis áreas de intervenção e estabelecidas as seguintes metas: Segurança, solidariedade e confiança: Através de estratégias de comunicação com as autoridades nacionais, devem encontrar-se novas fontes de energia ou promover a sua diversificação, garantindo a segurança energética da UE. Com esta prioridade visa-se também verificar o futuro dos combustíveis fósseis, havendo já uma agenda muito aprofundada para o efeito. Mercado interno de energia plenamente integrado: A energia deve circular livremente na UE sem entraves técnicos ou regulamentares. Eficiência energética: Melhorar a eficiência da UE a fim de reduzir a sua dependência externa de energia, diminuindo o peso e a dependência deste espaço da importação de energia. Ação climática: descarbonizar a economia: Reduzir as emissões de dióxido de carbono, dando cumprimento ao assumido com o Acordo de Paris de até 2020 cortar as emissões em 20%, e até 2030, cortar as emissões em 40%. Investigação, inovação e competitividade: Apoiar a investigação e inovação em tecnologias energéticas limpas com baixas emissões de CO<sub>2</sub>. Rumo a uma economia circular: Promover uma utilização mais sustentável dos recursos. Em março de 2019 foi adotado um relatório tendente a implementar um plano de acordo para uma economia circular. Tal objetivo surge na sequência do plano adotado a partir de 2015, que visa uma economia mais sustentável.

<sup>101</sup> COMISSÃO EUROPEIA – COM/2019/640 final

<sup>102</sup> Através da criação de um novo modelo económico de que o Pacto Ecológico Europeu é o roteiro. Partindo da inovação, investimento e emprego, este roteiro pretende reduzir as emissões, gerar emprego e crescimento, combater a pobreza energética, reduzir a dependência energética externa, melhorar a saúde e bem-estar dos europeus, e garantir oportunidades para todos, ao apoiar os cidadãos vulneráveis, combatendo as desigualdades e pobreza energética e consolidando a competitividade das empresas europeias. Cf. documento identificado supra.

<sup>103</sup> Defende-se a transição para uma mobilidade mais ecológica, com transportes limpos, acessíveis e a preços comportáveis, mesmo nas zonas mais remotas, com as seguintes metas para redução das emissões de CO<sub>2</sub> dos automóveis e veículos comerciais ligeiros novos: 55% para a redução das emissões dos automóveis até 2030; 50% para a redução das emissões dos veículos comerciais ligeiros até 2030; zero emissões nos automóveis novos até 2035. A Comissão promove igualmente o crescimento do mercado dos veículos com nível nulo ou baixo de emissões. Em especial, pretende garantir que os cidadãos dispõem das infraestruturas de que necessitam para carregar ou abastecer esses veículos em viagens curtas ou longas. Além disso, a partir de 2026, o sistema de comércio de licenças de emissão aplicar-se-á aos transportes rodoviários, atribuindo um preço à poluição, fomentando a utilização de combustíveis mais limpos e contribuindo para o reinvestimento em tecnologias limpas. Cf. documento identificado supra.

A Comissão propõe também o alargamento da tarifação do carbono ao setor da aviação, que até agora beneficiou de uma exceção, bem como a promoção de combustíveis sustentáveis, obrigando todos os aviões que partem de aeroportos da UE a abastecerem-se com uma mistura de combustíveis sustentável.

industrial<sup>104</sup>, pela despoluição do sistema energético da União Europeia<sup>105</sup>, pela renovação de edifícios e a sua adequação a estilos de vida mais ecológicos<sup>106</sup>,

---

A proposta de alargamento da tarifação do carbono estende-se ao setor marítimo que, assim, contribuirá de uma forma justa para o esforço de descarbonização da nossa economia. A Comissão estabelecerá igualmente metas para o fornecimento de eletricidade a partir da rede terrestre aos navios, nos grandes portos, reduzindo assim o recurso a combustíveis poluentes que também são nocivos para a qualidade do ar local. Cf. documento identificado supra.

<sup>104</sup> Defende-se que a transição ecológica representa uma grande oportunidade para a indústria europeia, na medida em que irá criar mercados para tecnologias e produtos não poluentes. Estima-se que até 2030, 35 milhões de edifícios possam ser renovados e sejam criados 160 mil empregos verdes adicionais no setor da construção. A eletrificação da economia e a maior utilização de energia de fontes renováveis deverão gerar mais emprego nestes setores. Ademais, o aumento da eficiência energética dos edifícios criará postos de trabalho na construção, incluindo um aumento da procura de mão de obra local. Para preservar a ambição em matéria de clima, e evitar que os esforços da indústria europeia na redução de emissões sejam comprometidos pela concorrência desleal do estrangeiro, a Comissão propõe um mecanismo para garantir que, mesmo que estejam estabelecidas em países cujas regras em matéria de clima são menos rigorosas, as empresas que importam produtos para a UE também paguem pelas emissões de carbono. Cf. documento identificado supra.

<sup>105</sup> Estima-se que para a redução em 55% das emissões de gases com efeitos de estufa até 2030, seja necessário alcançar quotas mais elevadas de utilização de energia de fontes renováveis e uma maior eficiência energética. A proposta da Comissão passa por aumentar para 40% a meta vinculativa das fontes renováveis para 2030, e promovem a adesão a combustíveis renováveis, como o hidrogénio, na indústria e nos transportes e o estabelecimento de metas adicionais; e a redução do consumo energético para diminuição das emissões e dos custos da energia para os consumidores e indústria, alcançando uma redução global de 36%-39% do consumo de energia primária e do consumo de energia final até 2030, tributando-se os produtos energéticos e apoiando-se a transição ecológica com incentivos adequados. Cf. documento identificado supra.

<sup>106</sup> Através do Fundo Social para a Ação Climática, os cidadãos da UE mais afetados ou em risco de pobreza energética ou de mobilidade serão apoiados, atenuando-se os custos das pessoas mais expostas à mudança, e assegurando uma transição justa que não deixe ninguém para trás. Entre as medidas previstas está o financiamento da renovação de edifícios, o acesso a soluções de mobilidade, o apoio ao rendimento e a renovação de edifícios públicos para que utilizem energias renováveis e sejam mais eficientes do ponto de vista energético. A Comissão propõe estabelecer a obrigação de os Estados-Membros renovarem, pelo menos, o equivalente a 3 % da superfície total do conjunto de edifícios públicos por ano; fixar um valor de referência de 49 % de utilização de energias renováveis nos edifícios até 2030; exigir que os Estados-Membros aumentem a utilização de energias renováveis no aquecimento e arrefecimento em 1,1 pontos percentuais por ano até 2030. Cf. documento identificado supra.

por “trabalhar com a natureza” para proteção do planeta e da saúde humana<sup>107</sup>, e pela prossecução de uma ação climática a nível mundial<sup>108</sup>.

Ancorada no Pacto Ecológico Europeu, e no âmbito do Horizonte Europa surge entre outros<sup>109</sup>, o programa *Cities Mission* “Cidades Inteligentes e com um Impacto neutro no Clima até 2030”<sup>110</sup>.

## 5. O programa *Cities Mission* como modelo de governança multinível

---

<sup>107</sup> A restauração da natureza e da biodiversidade constituem uma solução rápida e barata para absorver e armazenar carbono, e por isso a Comissão propõe a recuperação das florestas, dos solos, das zonas húmidas e das turfeiras da Europa, o que aumentará a absorção de CO<sub>2</sub> e tornará o ambiente mais resiliente às alterações climáticas permitindo melhorar as condições de vida dos europeus, manter um ambiente saudável, criar empregos de qualidade e proporcionar recursos energéticos sustentáveis. A nova meta para o sumidouro natural de carbono passa para 310 Mt. A bioenergia contribui para a eliminação progressiva dos combustíveis fósseis e para a descarbonização da economia da UE. No entanto, há que utilizá-la de uma forma sustentável. A Comissão propõe critérios novos e rigorosos para evitar a exploração florestal insustentável e proteger as zonas de grande valor em termos de biodiversidade. Cf. documento identificado supra.

<sup>108</sup> Reconhece-se só ser possível resolver a ameaça global das alterações climáticas se se trabalhar com os parceiros internacionais. Citando o exemplo positivo do Pacto Ecológico Europeu, o investimento em tecnologias de energias renováveis e a transição para a mobilidade ecológica, a UE pretende criar empresas líderes mundiais, capazes de servir um mercado em expansão e reduzir as emissões dos transportes marítimos e aéreos. Cf. documento identificado supra.

<sup>109</sup> Veja-se COMISSÃO EUROPEIA – Directorate-General for Research and Innovation, PITA BARROS, P., BEETS-TAN, R., CHOMIENNE, C., et al., *Conquering cancer : mission possible*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/045403>, que tem como objetivo salvar mais de 3 milhões de pessoas até 2030, promovendo a qualidade de vida e a longevidade; COMISSÃO EUROPEIA - Directorate-General for Research and Innovation, *Accelerating the transition to a climate prepared and resilient Europe : interim report of the mission board for adaptation to climate change, including societal transformation*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/08437>, que pretende preparar a Europa para lidar com as alterações climáticas até 2030; COMISSÃO EUROPEIA - Directorate-General for Research and Innovation, *Regenerating our ocean and waters by 2030 : interim report of the mission board healthy oceans, seas, coastal and inland waters*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/885438>, que visa a limpeza do ambiente marinho e de água doce e a descarbonização da economia azul até 2030; COMISSÃO EUROPEIA - Directorate-General for Research and Innovation, VERMAN, C., PINTO CORREIA, T., BASTIOLI, C., et al., *Caring for soil is caring for life : ensure 75% of soils are healthy by 2030 for healthy food, people, nature and climate : interim report of the mission board for soil health and food*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/918775>, que pretende garantir que, até 2030, pelo menos 75% dos solos da União Europeia são saudáveis e que garantem os serviços essenciais.

<sup>110</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Directorate-General for Research and Innovation, GRONKIEWICZ-WALTZ, H., LARSSON, A., BONI, A., et al., *100 climate-neutral cities by 2030 - by and for the citizens : report of the mission board for climate-neutral and smart cities*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/46063>, com vista à promoção da transformação sistémica de 100 cidades Europeias neutras nas emissões de CO<sub>2</sub> até 2030, transformando-as em *hubs* de experimentação e inovação.

O programa *Cities Mission* constitui um novo modelo de governança, que implica uma abordagem estratégica, holística e a longo prazo dos usos, atividades, investimentos e gestão destas cidades. O modelo parte de três princípios-chave: a) uma abordagem holística que promova a inovação e implementação do plano, b) uma matriz de governação integrada e multinível e c) uma colaboração profunda e contínua entre todas as partes interessadas.

Exige-se um forte empenho dos líderes políticos que devem inovar as formas de administração e cativar todos os interessados, tecido empresarial, academia e sociedade civil. A evolução para um novo modelo de governação da cidade é fundamental para facilitar a transformação climática em todas as cidades da Europa. Este modelo deve – naturalmente – adaptar-se às circunstâncias e tradições específicas de cada cidade, sendo ao mesmo tempo uma abordagem holística que promova a inovação sistémica ao invés da atual abordagem fragmentada<sup>111</sup>.

As cem cidades signatárias destes contratos desenvolverão e implementarão um novo conceito de inovação ao nível da governação, transportes, reciclagem, apoiada por uma inovação de sistemas em toda a cadeia de valor do investimento da cidade. Estas cidades irão liderar o aproveitamento das sinergias das transformações ecológicas e digitais gêmeas da Europa. Trabalharão também em conjunto para enfrentar desafios comuns e criar economias de escala. Serão Polos de Inovação para outras cidades, que serão inspiradas, aprenderão e replicarão as ideias e soluções emergentes da Missão. Todos os investimentos devem ter um efeito multiplicador na economia, bem como um efeito transformador para a sustentabilidade climática, e são operados pelos Fundos Estruturais e de Investimento 2021-2027. As cidades incluídas nesta missão têm também associado um rótulo de missão que permite um acesso preferencial ao apoio técnico e aos instrumentos financeiros.

Os principais critérios para a seleção das cidades serão ambição, empenho, capacidade e envolvimento do cidadão. A inclusão será um princípio abrangente

---

<sup>111</sup> O Conselho de Missão propôs a introdução de um Contrato de Cidade Climática como um novo mecanismo para fornecer apoio da UE às cidades sob a forma de mais inovação, melhor regulamentação, e financiamento integrado. Exige-se para este contrato que seja dado aos cidadãos um papel mais ativo, com novas plataformas de atuação e melhores recursos para que possam desempenhar o seu papel, sendo pelo menos 1% do financiamento concedido pela UE para apoio a esta exigência.

tendo em conta uma representação geográfica equilibrada, bem como as diferenças nos níveis de preparação das cidades. O processo de candidatura incluirá três etapas: 1) a co-criação da candidatura, 2) a co-criação do Contrato de Cidade Climática, 3) a implementação do Contrato. A apresentação de relatórios, monitorização e avaliação será baseada na metodologia do Pacto dos Autarcas.

De destacar o reconhecimento de que todos os cidadãos têm um enorme impacto no ambiente e no clima, e podem assumir um papel ativo na transição para a neutralidade climática, e na identificação das respetivas prioridades: mobilidade, energia, infraestruturas e edifícios urbanos, economia circular e mudança de comportamento. Para que as cidades estejam aptas a participar neste projeto devem criar um roteiro de governação que vá ao encontro do Contrato Cidade Climática. Esta missão parte de uma abordagem holística, sendo integrada e multinível, registando-se uma colaboração profunda e contínua entre todas as partes interessadas, na qual os cidadãos desempenham um papel crucial.

Lisboa, Porto e Guimarães foram recentemente selecionadas, de entre 370 candidaturas, para fazer parte do programa *Cities Mission* <sup>112</sup>.

## 6. A governança global de cidades: o caso de Bristol

Analisando o *Smart City Index 2020*, percebemos que as cidades que se têm posicionado no ranking mundial das cidades mais sustentáveis, têm alguns pontos em comum. São identificados setores chave, que comportam um conjunto de medidas associadas. Os setores chave são a saúde e segurança, a mobilidade, as atividades, as oportunidades e a governança estando associado um conjunto de medidas<sup>113</sup> que fazem com que os cidadãos se sintam

---

<sup>112</sup>

PORTUGAL

XXIII

GOVERNO

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=lisboa-porto-e-guimaraes-na-missao-cidades>

<sup>113</sup> As medidas associadas a estes setor-chave são as seguintes:

Saúde e segurança: Divulgação online dos principais problemas da cidade (o que agiliza a solução dos mesmos); *website* ou *app* que permite que os residentes deem objetos que não pretendem; *wi-fi* público forte com acesso aos serviços públicos, câmaras de segurança para que os residentes se sintam mais seguros e diminuam os níveis de criminalidade, *website* ou *app* que permite aos residentes monitorizar de modo efetivo a poluição do ar, *website* ou *app* que permite aos residentes agendarem online de consultas médicas.

confortáveis em divulgar dados pessoais para melhorar o tráfego e evitar o congestionamento, se sintam confortáveis com tecnologias de reconhecimento facial para baixar os níveis de criminalidade e tenham maior confiança na Administração pela divulgação e disponibilização de dados pela autarquia.

Individualizando as cidades referidas no relatório, podemos destacar Bristol, e o seu *One City Plan*. O Plano apresenta uma visão para o futuro de Bristol, década por década até 1950 e incide sobre seis grandes temas, considerados como fundamentais: Crianças e Jovens, Economia, Saúde e Bem-Estar, Habitação e Comunidades, Transportes, e dois facilitadores transversais: Cultura e Digital. Surge na sequência de várias Estratégias prévias: Estratégia de Recuperação Económica da Cidade, Estratégia Climática para a Cidade, Estratégia de Crescimento da Cidade.<sup>114</sup> Embora não faça qualquer referência ao programa *Cities Mission*, o *modus operandi* reúne um misto do preconizado pelo mesmo e alguns dos indicadores do *Smart City Index*, na prossecução do seu modelo de governança.

Em 2018, Bristol declarou a sua ambição de atingir a neutralidade em termos de emissão de carbono até 2030. Esta ambição criou a oportunidade de criar novos empregos e investimentos, melhoria da saúde, bem estar e educação e um melhor ambiente para a população local. O primeiro passo foi o

---

Mobilidade: transporte público é satisfatório; *app* (s) de partilha de viatura vieram reduzir o tráfego; *app* (s) que direciona o indivíduo para os parques de estacionamento com disponibilidade para o mesmo; aluguer de bicicletas fácil; possibilidade de adquirir passes e/ou senhas de transporte público *online*; informação atualizada sobre o tráfego e congestionamentos através de *app* telefónica.

Atividades: espaços verdes satisfatórios, atividades culturais satisfatórias; possibilidade de adquirir informação e bilhetes *online* para as várias atividades culturais permitiu uma maior facilidade no acesso às mesmas.

Oportunidades: Centros de emprego eficazes e disponíveis para todos; a maioria das crianças tem acesso a boas escolas; instituições locais providenciam formação desde a mais tenra idade até ao fim da vida dos seus cidadãos; os atuais e os novos negócios geram novos empregos; as minorias sentem-se acolhidas; Existem boas plataforma de empregos online, para pesquisa e colocação de ofertas e agendamento de entrevistas; formação tecnológica muito forte nas escolas; informações prestadas online pelas autoridades locais tornam mais fácil a criação de novos negócios; velocidade de internet e de conexão vai ao encontro das necessidades globais. Governança: as informações sobre as decisões da administração local são facilmente acedíveis; os residentes contribuem para o processo de decisão da administração local e dão feedback aos projetos da mesma; acesso público a informação sobre as finanças da cidade (diminuiu a corrupção); voto online estimulou a participação dos eleitores; plataforma online onde os residentes podem propor ideias (melhorou o nível de vida da cidade); processamento online de documentos de identificação (reduziu os tempos de espera).

<sup>114</sup> BRISTOL – One City Plan 2021, acessível em <https://www.bristolonacity.com/wp-content/uploads/2021/06/Bristol-One-City-Plan-2021-2050-1.pdf>

reconhecimento de que esse objetivo só seria alcançável com uma ação combinada a nível local, nacional, europeu e mundial. Citando a importância da rede de cidades para o desenvolvimento da sua estratégia, definiu-se uma cronologia e um grupo de trabalho para ajudar a garantir a maximização de oportunidades para todos. Foi lançado o *Clima Hub*, um website que informa de modo detalhado o que é que cada indivíduo pode fazer diariamente para reduzir as suas emissões. Paralelamente foram lançados, ou estão em fase de lançamento, vários projetos como formações em alterações climáticas, alteração de habitações, e acesso a subvenções para combate às alterações climáticas. Bristol foi a primeira cidade do Reino Unido a declarar o estado de Emergência Ecológica e a elaborar uma estratégia para alcançar o impacto neutro até 2030. Esta estratégia foi criada com os denominados parceiros da cidade, no meio da pandemia, e mais do que uma abordagem sectorial constitui uma abordagem holística e global, que analisa as várias decisões administrativas, organizacionais e individuais e o seu impacto ecológico global.

As medidas propostas incluem o já referido objetivo de fazer de Bristol até 2030 uma cidade neutra, o acesso à saúde e alimentos produzidos de forma ética e sustentável para todos, uma abundância de vida selvagem que permita às pessoas beneficiar de um ambiente saudável<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Numa primeira fase estabeleceu-se os seguintes objetivos-chave (2020): Lançamento da Estratégia para fazer de Bristol uma cidade climática e desenhar o roteiro para se tornar “carbonicamente” neutra e resistente ao clima até 2030; a campanha *Bristol Bites Back*, desenvolvida em resposta à COVID-19, em parceria com as empresas e os indivíduos para tornar Bristol uma cidade resiliente através da sua alimentação e atividades e alcançar a designação de Cidade de Ouro em Sustentabilidade Alimentar; foi formado um grupo de Líderes climáticos, organizações que pretendem tornar-se descarbonizadas até 2030, para partilha de aprendizagens e aceleração do processo de descarbonização, e publicação destas informações no *Bristol Climate Hub*, para ajudar os indivíduos a descobrirem de que forma podem contribuir com a sua ação para ajudar o planeta.

Para 2021, identificam-se as seguintes prioridades-chave: lançamento de atividades a nível municipal que envolvam os cidadãos no percurso necessário para alcançar o objetivo 2030; Apoio efetivo a todo o sistema alimentar para implementação da Estratégia para a igualdade e do programa *Bristol Bites Back Better*; garantir que as comunidades e empresas recorrerem às soluções providenciadas pela natureza de modo a proporcionar benefícios múltiplos como a melhoria dos habitats, a redução de inundações e a poluição do da região oeste inglesa. O Conselho do Ambiente irá também supervisionar o desenvolvimento de planos de ação para prioridades da Estratégia Climática *One City*, e simultaneamente responder de forma ativa às recomendações efetuadas pelo Comité Consultivo sobre Alterações Climáticas.

Estas políticas implicam que em 2021, se trabalhe com o Conselho de Economia para alcançar uma recuperação verde justa, melhorar os empregos locais que contribuem para a descarbonização e criar oportunidades para todos; trabalhar com a Comissão de Transportes para incorporar a ambição da neutralidade numa linha temporal e criar um plano de trabalho para

A *timeline* do Plano foi definida até 2050. Se a fase até 2020 foi alcançada através do lançamento das bases, que incluem estratégias e roteiros, 2021 será um ano de sensibilização<sup>116</sup>, 2022 entram em ação os projetos de incentivos e fazem-se sentir os primeiros impactos<sup>117</sup>, 2023 *reconhecer o mérito*,<sup>118</sup> alcançar alguns objetivos<sup>119</sup> e criar parcerias estratégicas<sup>120</sup>, 2024 *novas políticas e novos hábitos*<sup>121</sup>, 2025 *menos desperdício* e Câmara descarbonizada<sup>122</sup>, 2026 *redescobrir a cidade*<sup>123</sup>, 2027 *neutra, renovável e sustentável*<sup>124</sup>, 2028 *próximos*

---

o transporte e trabalho com o Conselho da Habitação, dando forma ao desenvolvimento do novo Plano de Ordenamento, e assegurar que os novos empreendimentos e habitações correspondem aos objetivos pretendidos. Trabalhar com o Conselho de Saúde em Bem-Estar para planejar os desafios de saúde críticos que se esperam como resultado das alterações climáticas, como o calor extremo. Trabalhar com o Conselho Infantil e Juvenil, e Cultural, para envolver e capacitar os cidadãos de Bristol a promoverem mudanças climáticas e ecológicas positivas, explorar oportunidades para Bristol, o Plano do Governo para uma revolução industrial verde, e seguirem as recomendações do Comité nacional para as Alterações Climáticas.

<sup>116</sup> Neste ano serão lançadas atividades em toda a cidade que envolvam os cidadãos e os sensibilizem para os percursos necessários a alcançar os objetivos climáticos e ecológicos para 2030.

<sup>117</sup> *First City Leap Energy Partnerships* que proporcionam baixo carbono e infraestruturas inteligentes que apoiam o objetivo neutralidade 2030. Será também publicada uma estratégia de infraestruturas verde e os níveis de fertilizantes, pesticidas, plásticos e produtos farmacêuticos nos cursos de água deverão apresentar um impacto inferior, em resultado das Estratégias delineadas.

<sup>118</sup> Realização de prémios anuais para reconhecimento de indivíduos, comunidades e organizações com contributo para uma sustentabilidade ambiental socialmente justa.

<sup>119</sup> 35% das habitações têm um nível de isolamento igual ou superior a C+.

<sup>120</sup> Parcerias estratégicas para inovação nas energias renováveis, infraestruturas e serviços ecológicos.

<sup>121</sup> Adotada a nova Política de Planeamento de Descarbonização, resiliência climática e normas de conceção para a vida selvagem, água, resíduos, recursos e bem-estar; os apoios concedidos têm a sua concretização nos 50% de cidadãos e empresas que efetuaram alterações significativas e estão a contribuir para alcançar a neutralidade até 2030; são criadas zonas de cultivo de alimentos amigos da vida selvagem, com abordagens regenerativas para reabastecimento do solo e gestão da água.

<sup>122</sup> Reduzir o lixo doméstico a 150 kg por pessoa, a quantidade de resíduos alimentares a 10% e garantir que 65% de todo o lixo doméstico é enviado para reutilização, reciclagem ou compostagem. As fugas de água apresentam uma diminuição de 15% em relação a 2020. A Câmara Municipal de Bristol é neutra em emissões de carbono provenientes de energia direta e emissões por transporte.

<sup>123</sup> A proporção de residentes que visitam os parques e espaços verdes da cidade aumentou para 80% em relação aos 56% de 2018. As infraestruturas de Bristol protegem as zonas de maior densidade e vulnerabilidade do impacto proveniente de eventos climáticos extremos. A água potável é gratuita e facilmente acessível em todos os festivais da cidade, o que permite reduzir a utilização de plásticos de uso único.

<sup>124</sup> 30% da eletricidade consumida na cidade provem de fontes locais renováveis, incluindo a proveniente de comunidades incluídas e empenhadas de modo ativo. Os alimentos locais e regionais são provenientes de comércio justo e sustentável, incluindo as alternativas vegetarianas e vegan, disponíveis a preços acessíveis. 50% do tecido empresarial da cidade conseguiu atingir operações locais neutras em emissão de carbono e introduziram novas políticas de aprovisionamento, investimento e emissões por transportes, incluindo transportes aéreos.

da neutralidade<sup>125</sup>, 2029 consciência global<sup>126</sup>, 2030 cidade descarbonizada<sup>127</sup>, 2031 Natureza em ação<sup>128</sup>, 2032 Resultados da Partilha<sup>129</sup>, e por aí adiante<sup>130</sup>.

## 7. O desafio da aplicação do Modelo perspetivado pela Missão 100 cidades a cidades costeiras: os casos de Lisboa e Porto

O projeto de governação que vier a ser adotado deverá incluir medidas específicas para os espaços marítimos que rodeiam a cidade. Para os oceanos, privilegia-se uma abordagem holística, global e ecossistémica. O programa Starfish 2030 passa por criar consciência marítima, preenchendo as lacunas de conhecimento e empatia relativamente aos oceanos, promover a regeneração dos ecossistemas marinhos e aquáticos, poluição zero do meio ambiente marinho, descarbonização dos cursos de água e espaços marítimos<sup>131</sup>. O SEA20 veio identificar algumas das características associadas às cidades marítimas de futuro: Se o século XVIII lançou os portos como entreposto comercial, trazendo aos habitantes das imediações uma onda de prosperidade e crescimento alimentada pelo comércio marítimo, o séc. XIX encontrou nos caminhos de ferro o motor de desenvolvimento e o séc. XX trouxe os aeroportos como os centros

---

<sup>125</sup> Está implementada uma extensa Rede na cidade que fornece aquecimento urbano através de uma rede de condutas subterrâneas, ligadas a centros de energia sem emissão de CO<sub>2</sub>. Aumentado sustentado do envolvimento pela população com a biodiversidade, incluindo voluntariado pela conservação e preservação do ambiente. A tecnologia energética inteligente está instalada em mais de 75% das casas de Bristol, como forma de apoiar a utilização eficiente de energia, nomeadamente a proveniente de fontes sustentáveis e contribuindo para acabar com o empobrecimento de combustíveis.

<sup>126</sup> O volume de lixo recolhido nas ruas diminuiu desde 2020 e ninguém na cidade pensa que o lixo é um problema na sua comunidade. 100% das casas camarárias são classificadas como de alto desempenho energético (C+). As comunidades mais vulneráveis estão preparadas para enfrentar os riscos climáticos mais significativos.

<sup>127</sup> Bristol é uma cidade neutra e resiliente. Bristol alcançou os objetivos da OMS para a qualidade do ar. 30% dos terrenos da cidade são geridos de forma natural e a utilização de pesticidas foi reduzida em 50% desde 2020.

<sup>128</sup> 100% das vias navegáveis têm qualidade de água para permitir uma vida selvagem saudável. Os maiores empregadores de Bristol medem o CO<sub>2</sub> e pegadas ecológicas e têm um resultado positivo nos impactos gerados.

<sup>129</sup> A partilha de dados iniciada em 2020 permite aos cidadãos acederem ao vivo às emissões de CO<sub>2</sub>, de forma a melhor compreender a sua cidade e a sua pegada de carbono. 90% das empresas de prestação de serviços de catering e escolas têm a acreditação *Bristol Eating Better*. Está em curso um programa que visa à cidade alcançar zero resíduos domésticos até 2050, que inclui a medição dentro e fora da cidade do material de consumo e produção.

<sup>130</sup> Para os anos subsequentes veja-se pp. 40 ss. do *One City Plan* de Bristol 2021-2050 em <https://www.bristolonecity.com/wp-content/uploads/2021/06/Bristol-One-City-Plan-2021-2050-1.pdf>

<sup>131</sup> COMISSÃO EUROPEIA – Directorate-General for Research and Innovation, LAMY, P., CITORES, A., DEIDUN, A. et al., *Mission Starfish 2030: restore our ocean and waters*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/70828>

de transporte por excelência. A atualidade renovou a necessidade de despertar o potencial das cidades portuárias, o que implica um despertar oceânico. A linha costeira volta a ser o foco que permite qualidade de vida e atrai o turismo e o comércio. O futuro e o aumento do nível das águas poderá trazer a necessidade de criar verdadeiras cidades marítimas. Mas as pessoas não podem viver na água, e muito menos na água salgada. Isto faz com que as comunidades costeiras sejam encaradas como comunidades de risco<sup>132</sup>.

O quadro da teoria da governação evolutiva tem vindo a ser implantado e alargado para repensar a ideia de governação costeira e as possibilidades de esta dever ser adaptada aos desafios das alterações climáticas e à intensificação da terra e do mar. Sem apagar a governação pré-existente para a terra e para o mar, torna-se necessário o desenvolvimento de uma governação costeira, lugar potencial de conflito entre as diversas políticas, usos e atividades<sup>133</sup>. O desafio é assim o de alcançar o equilíbrio entre as perspetivas globais e transregionais por um lado e por outro as capacidades de governação a nível local para a sua implementação. Assim, é necessário reconhecer que a costa é mais do que um mero limite entre o território terrestre e os espaços marítimos constituindo uma área por si própria. A necessidade de olhar para a costa como uma unidade de decisão política levou à criação de exemplos como a Gestão Integrada da Zona Costeira, uma abordagem que tenta analisar as zonas costeiras e as áreas delimitadas com uma componente terrestre e marítima e visa novas formas de integração de políticas a esse nível<sup>134</sup>.

A interdependência, a estreita relação entre os sistemas sociais e ecológicos é essencial para afastar as comunidades costeiras do risco. O comportamento do mar, a ligação ao mar, as dunas, as águas interiores são centrais para a estratégia das comunidades costeiras. A interdependência entre a comunidade e o ambiente exige novas formas de cooperação e funções especializadas. Por este motivo é essencial para as cidades costeiras fazer as suas escolhas

---

<sup>132</sup> WÄRTSILÄ, ASea20: Marine cities join together for change, 25 Sep 2019, acessível em <https://www.wartsila.com/insights/article/sea20-marine-cities-join-together-for-change>

<sup>133</sup> VAN ASSCHE, Kristof *et al.* Governance and the coastal condition: Towards new models of observation, adaptation and integration. In *Marine Policy*, 112, February 2020, 102413. Acessível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18303865>.

<sup>134</sup> Veja-se a Diretiva de Ordenamento do Espaço Marítimo, as Diretivas Águas e Habitats, a Diretiva-Quadro de Estratégia Marinha, as Estratégias para a Adaptação às Alterações Climáticas, a Estratégia para as Renováveis, e a Política Comum de Pescas.

antecipadamente, adaptar as suas estruturas de governação e as suas infraestruturas físicas à sua localização e objetivos económicos. As comunidades costeiras situam-se num limite socio-ecológico, que implica a necessária observação e compreensão do meio ambiente marinho e o seu relacionamento com as atividades realizadas em terra. A observação pode fazer a diferença na gestão do risco ambiental e possibilitar aos respetivos atores associados fazer a diferença na gestão do risco ambiental. A gestão deste espaço situa-se em pelo menos três níveis: local, regional e nacional, a que acresce as diretrizes provenientes da UE. Se a gestão terrestre tem um maior impacto do direito europeu, é a legislação nacional que mais influencia a gestão marítima. A governação multinível é assim natural nas comunidades costeiras, com a influência central a afirmar-se de formas imprevisíveis e suscetíveis de perturbar a governação local. Às questões antigas de erosão, poluição e salinização, juntam-se as questões atuais da subida do nível das águas do mar, alterações climáticas e transições energéticas. Todos estes condicionantes exigem um elevado grau de coordenação, e de integração de políticas.

A relevância da orla e da zona costeiras são reconhecidas no domínio da Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030<sup>135</sup>, também ela uma forma de governança direcionada para o ecossistema marítimo.

## Conclusão

A consagração do direito à proteção do ambiente pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia elevou um princípio geral decorrente das tradições constitucionais dos Estados-Membros e da jurisprudência do TEDH à condição de direito fundamental. A jurisprudência do TJUE, que o havia

---

<sup>135</sup> Cf. PORTUGAL – ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O MAR 2021-2030: AI11 — Gestão do litoral, obras e infraestruturas. Esta Estratégia incentiva um conjunto de medidas relacionadas como a prática de desportos náuticos e a ligação formativa dos cidadãos ao mar e ao património marítimo, envolvendo as comunidades, promovendo elos efetivos entre clubes e associações de desportos náuticos e a escola; envolver as comunidades costeiras, os agentes económicos, em especial as organizações do setor das pescas e os Grupos de Ação Costeira através de mecanismos participativos e de corresponsabilização pela conservação dos recursos naturais e da biodiversidade; procurar uma valorização endógena das comunidades costeiras, com base numa integração sustentável do ecossistema industrial, que promova a criação de valor e o desenvolvimento das economias locais tradicionalmente mais dependentes do mar, direta ou indiretamente, pela associação a outras atividades como o turismo ou a transformação do pescado; atrair novas empresas para estimular as economias locais e promover a transferência de conhecimento e tecnologia para atividades inovadoras e tradicionais.

considerado como um objetivo essencial, tem ajudado na sua interpretação, que deve reger-se de acordo com as condições e os limites definidos nos Tratados.

O direito consagrado inclui o princípio da integração, o princípio do nível elevado de proteção e o princípio do desenvolvimento sustentável e tem por objetivo assegurar um elevado nível de proteção ambiental e incorporar a proteção ambiental em todas as políticas da União Europeia.

Estes objetivos são alcançados por recurso a uma abordagem global, uma governança multinível que trespasa todos os atores envolvidos: UE, Estados-Membros, cidades, cidadãos.

O Pacto Ecológico Europeu – mais do que uma mera compilação de compromissos assumidos a nível internacional - constitui um farol que projeta o caminho a seguir, mas este caminho carece de ser completado a nível nacional e local, com as medidas adequadas ao ecossistema em que se inserem. Finalmente, o papel que os cidadãos desempenham não pode ser o de meros destinatários do normativo produzido pelas entidades centrais e locais. Os mesmos são uma peça essencial neste processo, devendo ser-lhes proporcionados mecanismos que facilitem a sua consciencialização e interação com a administração.

Assim, o estudo de caso selecionado contribuiu para o esclarecimento, através de um caso concreto, de uma das estratégias de exercício da autoridade da União Europeia, nomeadamente em matérias de proteção ambiental, onde esta entidade utiliza diferentes níveis de governação para alcançar os objetivos delineados de forma mais eficaz e eficiente. Ainda que se reconheça a complexidade destes modelos de governança multinível, porque constituem uma estratégia inovadora direcionada para um sistema de soberania estatal vestefaliana que dificulta a sua implementação, o cruzamento, na prossecução por soluções para estes desafios globais, dos níveis supranacional, nacional e subnacional provou cumprir o seu desiderato. Programas, como o Cities Mission, ou a elaboração por cada uma das autarquias de uma estratégia individualizada e adaptada às suas necessidades e delineando objetivos ambientais a médio e longo prazo são cruciais para se alcançar esta proteção do ambiente, direito fundamental de todos os cidadãos da União Europeia.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABREU, Lígia Carvalho. “O Direito Internacional do Ambiente”. In LOPES, José Alberto Azeredo. *Regimes Jurídicos Internacionais*, I, Universidade Católica Editora, Porto, 2020, pp. 368-423.

ARAGÃO, Alexandra. “Artigo 37.º Proteção do ambiente”. In SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (Coord.) *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 447-458.

BACHE, Ian; Ian BARTLE e Matthew FLINDERS. Multi-level governance. In ANSELL, Christopher e Jacob TORFING (eds). *Handbook on Theories of Governance*. 2ª edição. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 528-539.

BIRNIE, Patrícia W. e, BOYLE, Alan E. *International Law & the Environment*. Clarendon Press. Oxford, 1993, pp. 39-47.

BRETHERTON, Charlotte; John VOGLER. *The European Union as a Global Actor*. London/New York: Routledge, 1999.

BOYLE, Alan. “Human Rights and the Environment: Where Next?” *The European Journal of International Law*, 23, 3, 2012, Oxford University Press (EJIL), pp. 613-642.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Governança e Desenvolvimento*. Bruxelas, 20.10.2003 COM(2003) 615 final.

COMISSÃO EUROPEIA - Directorate-General for Research and Innovation, *Accelerating the transition to a climate prepared and resilient Europe: interim report of the mission board for adaptation to climate change, including societal transformation*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/08437>, que pretende preparar a Europa para lidar com as alterações climáticas até 2030

COMISSÃO EUROPEIA - Directorate-General for Research and Innovation, *Regenerating our ocean and waters by 2030 : interim report of the mission board healthy oceans, seas, coastal and inland waters*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/885438>, que visa a limpeza do ambiente marinho e de água doce e a descarbonização da economia azul até 2030

COMISSÃO EUROPEIA - Directorate-General for Research and Innovation, VERMAN, C., PINTO CORREIA, T., BASTIOLI, C., et al., *Caring for soil is caring for life : ensure 75% of soils are healthy by 2030 for healthy food, people, nature and climate : interim report of the mission board for soil health and food*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/918775>

COMISSÃO EUROPEIA - Directorate-General for Research and Innovation, GRONKIEWICZ-WALTZ, H., LARSSON, A., BONI, A., et al., *100 climate-neutral cities by 2030 - by and for the citizens : report of the mission board for climate-neutral and smart cities*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/46063>

COMISSÃO EUROPEIA – Directorate-General for Research and Innovation, PITA BARROS, P., BEETS-TAN, R., CHOMIENNE, C., et al., *Conquering cancer : mission possible*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/045403>

COMITÉ DAS REGIÕES. Livro Branco Do Comité Das Regiões Sobre A Governação A Vários Níveis. 2009/C 211/01. *Jornal Oficial da União Europeia*, 2009.

DAWSON, Mark. The role of law in multilevel governance: four conceptualizations. In BENZ, Arthur; Jorg BOROSCHEK e Markus LEDERER (eds). *A Research Agenda for Multilevel Governance*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2021, pp. 77-94.

DE GREGORIO, Monica; Leandra FATORELLI, Jouni PAAVOLA, Bruno LOCATELLI, Emilia PRAMOVA, Dodik Ridho NURROCHMAT, Peter H. MAY, Maria BROCKHOUSE, Intan Maya SARI, Sonya Dyah KUSUMADEWI. Multi-level governance and power in climate change policy networks. *Global Environmental Change*, 54, 2019, pp. 64-77.

DIAS, Ricardo Cunha. Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal. In *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, nº 48, 2017.

FUHR, Herald, Thomas HICKMANN e Kristine KERN. The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5° C target. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 30, 2018, pp. 1-6.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União*. Quid Juris. 2019. 9.ª Edição.

GOMES, José Luís Caramelo. *Lições de Direito da União Europeia*. Almedina. 2016.

HIX, Simon e Bjorn Hoyland. *The Political System of the European Union*. 3ª Edição. London: Palgrave Macmillan, 2011.

KERN, Kristine. Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe. In *Environmental Politics*, 2019, 28, 1, pp. 125-145. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1521979>

MACCHI, Chiara. The Climate Change Dimension of Business and Human Rights: Legal and Policy Trends in the European Union, 6, *Business and Human Rights Journal*, 6, issue 1, 2021, pp. 93-119.

MADURO, Miguel Poiares. *A constituição plural: constitucionalismo e União Europeia*. Principia. 2006.

MARQUARDT, Jens. Conceptualizing power in multi-level climate governance. *Journal of Cleaner Production*. 154, 2017, pp. 167-175.

MCCORMICK, John. *Understanding the European Union. A Concise Introduction*. London: Red Globe Press, 2021.

PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de Direito da União Europeia*. 2017, 4.ª Edição.

PANARA, Carlo. *The Sub-national dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Cham / Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London: Springer. 2015.

SCHAKEL, Arjan. Multi-level governance in a 'Europe with the regions'. *The British Journal of Politics and International Relations*. 2020, 22(4), pp. 767-775.

SILVEIRA, Alessandra. ABREU, Joana. FROUFE, Pedro. PEREZ, Sophie. *União de Direito para além do direito da União*. *Revista JULGAR*, Maio de 2018.

SCHRIVER, Nico. *Sovereignty Over Natural Resources*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge University Press. Cambridge, 2008.

VAN ASSCHE, Kristof *et al.* Governance and the coastal condition: Towards new models of observation, adaptation and integration. In *Marine Policy*, 112, February 2020, 102413

WÄRTSILÄ, ASea20: Marine cities join together for change, 25 Sep 2019, in <https://www.wartsila.com/insights/article/sea20-marine-cities-join-together-for-change>

XU, Jingyuan. Conflicts in multi-level governance: an analysis of international climate policy implementation at the sub-national level. *Global Public Policy and Governance*. 1, 2021, pp. 401-420.

ZÜRN, Michael. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

### **Jurisprudência:**

#### TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS

Acórdão (GC) Öneriyildiz c. Turquia (2004)  
 Acórdão Budayeva e Outros c. Rússia (2008)  
 Acórdão Özel e Outros c. Turquia (2015).  
 Queixa 39371Agostinho e Outros c. Portugal e Outros  
 Acórdão Florea c. Roménia (2010)  
 Acórdão Elefteriadis c. Roménia (2011)  
 Acórdão Steel e Morris c. Reino Unido (2005)  
 Acórdão Vides Aizsardzības Klubs c. Letónia (2004)  
 Acórdão Acórdão Rovshan Hajiyev c. Azerveijão (2021)  
 Acórdão Bumbes c. Roménia (2022).  
 Acórdão Costel Popa c. Roménia (2016).  
 Acórdão Guerra e Outros c. Itália (1998)  
 Acórdão Roche c. Reino Unido (2015)  
 Acórdão Brincat e Outros c. Malta (2014)  
 Acórdão Lopez Ostra c. Espanha (1994)  
 Acórdão Taskin e Outros c. Turquia (2004)  
 Acórdão Fadeyeva c. Rússia (2005)  
 Acórdão Giacomelli c. Itália (2006)  
 Acórdão Tâtar c. Roménia (2009)  
 Acórdão Dubetska e Outros c. Ucrânia (2011)  
 Acórdão Cordella e Outros c. Itália (2019)  
 Acórdão Moreno Gómez c. Espanha (2004)  
 Acórdão Mileva e Outros c. Bulgária (2010)  
 Acórdão Yevgeniy Dmitriyev c. Rússia (2020)  
 Acórdão Deés c. Hungria (2010)  
 Acórdão Grimkovskaya c. Ucrânia (2011)  
 Acórdão Kapa e Outros c. Polónia (2021)  
 Acórdão Bor c. Hungria (2013)  
 Acórdão Dzemyuk c. Ucrânia (2014)  
 Acórdão Solyanik c. Rússia (2022)  
 Acórdão Brânduse c. Roménia (2009)  
 Acórdão Di Sarno e Outros c. Itália (2012)

#### TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Acórdão Safety Hi-Tech, C-284/95, de 14 de julho de 1998.  
Acórdão Bettati, C-341/95, de 14 de julho de 1998.

#### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Acórdão República da Áustria c. Comissão Europeia, Processo C-594 de 22 de setembro de 2020

Acórdão *Associazione Italia nostra Onlus c. Comune di Venezia e Outros*, Processo C-444/15 de 21 de dezembro de 2016

Acórdão *Association One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux c. Ministre de la Transition écologique et solidaire*, Processo C-900/19

Processo C 343/09 Conclusões Advogado-Geral

Processo C416/10 Conclusões Advogado-Geral

Processo C260/11 Conclusões Advogado-Geral

Processo C195/12 Conclusões Advogado-Geral

Processo C-642/18 Conclusões Advogado-Geral

Data de submissão do artigo: 19/07/2022

Data de aprovação do artigo: 05/12/2022

Edição e propriedade:

**Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL**

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: [upt@upt.pt](mailto:upt@upt.pt)