VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

DIREITO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E DIREITOS DA NATUREZA I

CRISTIANE DERANI

ELCIO NACUR REZENDE

GERMANA DE OLIVEIRA MORAES

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597
Direito ambiental, sustentabilidade e direitos da natureza I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNA/UCR/IIDH/IDD/UFPB/UFG/Unilasalle/UNHwN;

Coordenadores: Cristiane Derani, Elcio Nacur Rezende, Germana De Oliveira Moraes – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-388-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia no mundo contemporâneo.

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Ambiente. 3. Sustentabilidade. 4.Natureza. I. Encontro Internacional do CONPEDI (6. : 2017 : San José, CRC).

CDU: 34

Universidad Nacional de Costa Rica
Heredia – Costa Rica
www.una.ac.cr

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

Universidad de Costa Rica San José – Costa Rica https://www.ucr.ac.cr

VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

DIREITO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E DIREITOS DA NATUREZA I

Apresentação

O VI Encontro Internacional do CONPEDI ocorreu nas cidades de Heredia, San José e San Ramón, na Costa Rica, em parceria com a Universidad Nacional (UNA) e a Universidad de Costa Rica - Sede Occidente (UCR) e teve como temática central: Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia no mundo contemporâneo.

O Grupo de Trabalho intitulado Direito ambiental, sustentabilidade e direitos da natureza I, foi coordenado pelos Professores Doutores Germana De Oliveira Moraes (Universidade Federal do Ceará), Cristiane Derani (Universidade Federal de Santa Catarina) e Elcio Nacur Rezende (Escola Superior Dom Helder Câmara).

Assim, tivemos a honra de presenciar a apresentação oral de pesquisas científicas de quilate, realizadas por professores de Direito do Brasil e de outros países.

A partir das pesquisas realizadas, surgiu a oportunidade de apresentarmos à comunidade científica esta coletânea que traduz, em toda sua complexidade, os principais questionamentos do Direito e Sustentabilidade na atualidade.

Em comum, esses artigos guardam o rigor da pesquisa e o cuidado nas análises, que tiveram como objeto o Direito, Meio Ambiente e Sustentabilidade na cotemporaneidade, abrangendo a gestão dos riscos na sociedade hodierna, as políticas públicas e seus instrumentos de implementação.

O primeiro artigo de autoria de Natacha Souza John e Sérgio Augustin, é intitulado AÇÃO COLETIVA E A NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO DO PROCESSO NA TUTELA AMBIENTAL, e assevera que o processo civil brasileiro pode ser um instrumento capaz de colaborar na preservação do meio ambiente.

O segundo texto, de Fernando Cardozo Fernandes Rei e Valeria Cristina Farias, tem por título ACORDO DE PARIS E DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS PARA O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL, onde os autores sustentam a importância do Acordo de

Paris na medida em que determina que os países devam contribuir com medidas para propiciar as reduções de gases de efeito estufa suficientes para limitar o aquecimento global em até 2º C.

ÁGUA: UM BEM FUNDAMENTAL E OS PROCESSOS PRIVATIZANTES é o título do terceiro artigo de lavra de Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho e Bruno Costa Marinho. O artigo tem como tema central retratar a questão da água como elemento fundamental à vida humana.

Dan Rodrigues Levy e Carla Liguori, escreveram o quarto artigo que tem como título CIDADE CINZA: O GRAFITE E O DIREITO HUMANO DE PARTICIPAÇÃO NA SOCIEDADE CULTURAL NA CONSTRUÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO. O texto debate o grafite como direito humano de participação social na construção da sociedade cultural, através da análise da expressão artística no meio ambiente urbano e como ferramenta de revitalização da cidade.

O quinto artigo é intitulado DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE VIOLADO PELA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL ANTE A OMISSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS de autoria de Luiz de Franca Belchior Silva, Manoel Matos de Araújo Chaves. O texto visa analisar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental positivado no artigo 225 da Constituição Federal, mas que se encontra mitigado por diversos fatores, especialmente pela degradação do meio ambiente e dos recursos naturais ante a falta de políticas públicas e responsabilidade do governo em promover uma política de educação e informação ambiental.

O sexto artigo, escrito em espanhol, é intitulado EL MEDIO AMBIENTE EN LA DINÁMICA FORMAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE e tem como autores Lise Tupiassu e Jean Raphaël Gros-Desormaux. Observa-se que o trabalho caracteriza o Direito Ambiental como marco da evolução histórico-social dos direitos humanos no contexto da ascensão do racionalismo liberal a partir de uma evolução das relações entre homem e natureza.

O sétimo texto, de Maria Claudia da Silva Antunes De Souza e Kamilla Pavan, tem como título MEIO AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: DIREITO FUNDAMENTAL A TODOS OS SERES HUMANOS, APLICABILIDADE DE UMA DIRETRIZ DOS DIREITOS TRANSNACIONAIS À SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL. No trabalho as autoras objetivam sustentar que a defesa da proteção do meio ambiente sadio e não degradado ser um direito fundamental do ser humano.

O artigo MEIO AMBIENTE: DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA de Sônia Letícia De Mello Cardoso e Nilson Tadeu Reis Campos Silva defende a necessidade de se construir um preceito constitucional explícito à água como direito fundamental. Embora os autores assumam que esse direito esteja implicito no texto constitucional do capítulo do meio ambiente, sua relevância merece ser destacada textualmente.

O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E A RESPONSABILIDADE POR DANOS: BREVES ANOTAÇÕES de autoria de Maria José Carvalho de Sousa Milhomem e Edith Maria Barbosa Ramos, trata da análise da degradação ambiental a partir da definição do meio ambiente como ente transcendental, difuso e voltado para a coletividade, assim como ressaltar a responsabilidade ético-social decorrente do exercício da cidadania,

O artigo O DIREITO HUMANO À ÁGUA NO BRASIL E AMÉRICA LATINA de Hertha Urquiza Baracho aborda a dificuldade de efetivação desse direito que foi reconhecido em 2010 pelo Conselho de direitos humanosdas Nações Unidas. A dificuldade para a construção effetiva desse direito deve-se fundamentalmente à mercantilização dos recursos hídricos. Abordam-se as iniciativas que estabeleçam uma agenda atuando diretamente na efetivação desse direito.

O texto PROBLEMÁTICA DE LA REPARTICIÓN DE BENEFICIOS EN COMUNIDADES ANCESTRALES, APLICACIÓN DE PROTOCOLO DE NAGOYA'' de Jovita Raquel Cayotopa Diaz, aborda a repartição de benefícios com comunidades tradicionais como instrumento adotado pelo Protocolo de Nagoya para que as comunidades tenham condições de exercitar seus direitos e evitar a biopirataria.

O artigo PROPRIEDADE INTELECTUAL, SABERES TRADICIONAIS: PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS de Elany Almeida de Souza e Isabel Christine Silva De Gregori aborda o instituto da propriedade intelectual ã luz emancipatória dos direitos humanos, demonstrando como esse pode ser instrumento de modificação da realidade, destacando a importância dos conhecimentos tradicionais.

Desejamos uma excelente leitura, rogando que além do engrandecimento intelectual, o leitor possa se conscientizar ainda mais da importância de vivermos em um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

Profa. Dra. Germana De Oliveira Moraes - UFC

Profa. Dra. Cristiane Derani - UFSC

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende - ESDHC

ACORDO DE PARIS E DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS PARA O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

PARIS AGREEMENT AND HUMAN RIGHTS: CHALLENGES FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

Fernando Cardozo Fernandes Rei [1]
Valeria Cristina Farias [2]

Resumo

O Acordo de Paris determina que os países devam contribuir com medidas para propiciar as reduções de gases de efeito estufa suficientes para limitar o aquecimento global em até 2º C. Nesse esforço as Partes deverão respeitar, promover e considerar suas obrigações tendentes a garantir a dignidade da pessoa humana no âmbito de suas respectivas competências. O artigo estuda, através da análise crítica do acordo internacional, a inserção desse olhar e tem por objetivo identificar alguns desafios para o Direito Ambiental Internacional, concluindo que a governança no regime abre um diálogo estratégico com a temática dos direitos humanos.

Palavras-chave: Acordo de paris, Mudanças climáticas, Governança global, Direitos humanos, Diálogo

Abstract/Resumen/Résumé

The Paris Agreement provides that countries should contribute to measures to provide greenhouse gas reductions enough to limit global warming to 2 ° C. In this effort the Parties shall respect, promote and consider their respective obligations on human rights. The article studies, from a critical analysis of the international agreement, the insertion of this aspect and aims to identify some challenges for International Environmental Law. The article concludes that governance in the regime opens a strategic dialogue with human rights issues.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Paris agreement, Climate change, Global governance, Human rights, Dialogue

[1] Professor do Programa de Doutorado da Universidade Católica de Santos. Professor Titular da Fundação Armando Álvares Penteado-FAAP. Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente- SBDIMA.

[2] Procuradora do Estado de São Paulo; Doutora em Direito Ambiental Internacional, pela Universidade Católica de Santos; Professora Universitária da Universidade Paulista e da Esamc/Santos.

INTRODUÇÃO

O aquecimento global vem sendo discutido e combatido através do regime internacional de mudanças climáticas e, no âmbito jurídico, o Acordo de Paris determina que os países devam contribuir com medidas para propiciar as reduções de gases de efeito estufa suficientes para limitar o aquecimento global em até 2º C.

Nesse particular, caberá às Partes empreender esforços não só tendentes à mitigação, mas principalmente relativos à adaptação, pois que ainda que se atinja o objetivo de limitação do aquecimento, os impactos serão inevitáveis.

É justamente nesse ponto que se percebe a interferência das mudanças climáticas no núcleo tangível dos direitos humanos, evoluindo a abordagem meramente científica e metafísica para refletir preocupações voltadas ao estudo dos impactos da pobreza em um mundo em transformação e que exige escolhas conformadas e conectadas a padrões de vida digna.

Ao se optar pelas medidas necessárias ao combate as mudanças climáticas, faz-se necessário respeitar, promover e considerar, também, as garantias a dignidade da pessoa humana.

O presente artigo se propõe a analisar a integração dos debates climáticos à tutela dos direitos humanos, com ênfase na influência e necessidade de enfrentamento da pobreza como alternativa à redução da vulnerabilidade dos impactos climáticos, concluindo que o Direito Ambiental Internacional precisa incorporar essa dinâmica através da governança no regime, capaz de proporcionar diálogo estratégico com os valores da humanidade.

Para o desenvolvimento utilizou-se a compilação doutrinária como método de pesquisa e análise crítica de instrumentos internacionais.

1. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E GOVERNANÇA GLOBAL

O regime internacional de mudanças climáticas constitui, em essência, um arranjo institucional dinâmico e de construção permanente criado para facilitar o entendimento e promover a cooperação entre os 195 países signatários, dotado de estrutura jurídica e

organizacional próprias, que tem como objetivo[1] estabilizar o sistema climático global e conter o aquecimento da temperatura do planeta, causado por emissões de gases de efeito estufa (GEE).

A concretização desse objetivo normatizado na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima entrelaça o regime climático com a governança global ambiental, como mecanismo para a solução dos conflitos e promoção da necessária cooperação entre os Estados nacionais, no mundo globalizado, interdependente e cada vez mais complexo.

A governança, como instrumento de participação ampliada, com envolvimento de atores estatais e não estatais, fundada no consenso e na persuasão para a elaboração da sua autorregulamentação e ancorada num arranjo institucional permanente[2] (CAMARGO, 2015), constitui o caminho a ser percorrido para que possa concretizar este objetivo de estabilização climática tempestivamente.

No âmbito do regime das mudanças climáticas é possível divisar o mundo em dois blocos, um deles formado por países que predominantemente são emissores de GEE, normalmente industrializados, com economias desenvolvidas ou em desenvolvimento e que sofrem menos ou não tão intensamente os efeitos das mudanças climáticas, e um segundo bloco, formado pelos países que estão sentindo mais os efeitos das mudanças do que contribuindo com emissões de GEE (FARIAS e REI, 2015, p. 119).

Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2001), regiões pobres da África, América Latina e Ásia são as que têm menor condição de enfrentar a crise climática e, portanto, as mais vulneráveis ao aumento da ocorrência de eventos extremos, que resultam no deslocamento de populações, tanto do campo como da cidade, na diminuição da produção de alimentos, da pesca e dos produtos da biodiversidade e no

[1] Conforme o artigo 2º da Convenção, promulgada pelo Decreto 2.652, de 1º de julho de 1998, Artigo 2: "O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável."

[2] Conforme HAGGARD e SIMONS (1987, p. 495) *apud* GONÇALVES (2011) salientam, os regimes internacionais são exemplos de comportamento cooperativo, e de fato facilitam a cooperação, mas esta pode existir mesmo na ausência de regimes estabelecidos, diante de expectativas convergentes, que podem surgir num meio caracterizado pelo conflito. Ou seja, ações de governança podem ser promovidas mesmo em situações onde não existem regimes instituídos.

comprometimento da saúde humana, pela elevação do número de casos e agravamento de doenças oriundas da poluição do ar, das variações excessivas da temperatura e de veiculação hídrica.

A partir do conceito de justiça climática[3], a adaptação às mudanças do clima deve levar em conta os fatores que tornam as populações pobres as principais vítimas desse fenômeno, porque a limitação de recursos financeiros e a dependência entre a economia e o clima (predominância da agricultura e modelos econômicos de subsistência) contribuem para um grau maior de vulnerabilidade (OBERMAIER e ROSA, 2013).

Nesse sentido, adaptação pode ser a forma de ajustar os sistemas sociais, econômicos e ambientais aos atuais e futuros efeitos do aquecimento global e prevenir seus impactos de forma a diminuir a vulnerabilidade, os riscos, especialmente das comunidades e regiões mais carentes, às mudanças climáticas (REI et al., no prelo).

Os impactos e riscos podem ser reduzidos ou minimizados pelo monitoramento dos eventos, pela análise e gerenciamento das suas causas, pelo compartilhamento de experiências e pela redução das vulnerabilidades sociais e econômicas, permitindo que as adversidades climáticas possam ser enfrentadas, ao invés de potencializadas pelo custo da pobreza (CAVEDON e VIEIRA, 2011).

Como bem observa o Presidente Gayoom[4], da República das Maldivas, se a comunidade internacional está baseada nas regras da lei e dos valores universais quanto à igualdade, direitos humanos e dignidade, "é errado para as comunidades pequenas e vulneráveis sofrerem ações sobre as quais não têm nenhum tipo de controle, e pouca ou nenhuma proteção" devido às ações de outros países de recursos mais ricos.

Dias antes da finalização do Acordo de Paris, o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA) divulgou um estudo compreensivo das ligações entre direitos humanos e mudanças climáticas. O documento reafirma que as ações antropogênicas são as

[3] O movimento por justiça climática é a resposta do movimento internacional por justiça ambiental às mudanças climáticas. Ele vê as mudanças climáticas como uma questão complexa de justiça social, e não apenas como um problema ambiental. Enquanto os ambientalistas podem considerar que as mudanças climáticas sejam o simples resultado de um sistema industrial com pouca regulamentação, a justiça climática acredita que elas sejam o produto da desigualdade e de um sistema econômico obcecado pelo crescimento em prol do crescimento.

[4] Veja o Discurso dado na Assembleia Geral das Nações Unidas, 8 de Julho de 2008, disponível em: <http://www.maldivesmission.ch/fileadmin/Pdf/Speeches/Message_by_HEP_-_climate_change_and_vulnerability__FInal_.pdf. >. Acesso em 5 de janeiro de 2017.

maiores causadoras do fenômeno climático e a maior ameaça ao meio ambiente natural e aos direitos humanos de nosso tempo (UNEP, 2015).

Qual foi a vontade dos Estados na COP-21 de enfrentar esse problema, diante desse relatório?

2. DIFERENCIAÇÕES NAS CONTRIBUIÇÕES

Inicialmente, convém deixar claro que o grande impasse que dificulta os ajustes no que se refere ao regime jurídico internacional de mudanças climáticas concentra-se no grande número de atores envolvidos para a solução do problema e na distribuição das responsabilidades pela redução das emissões de gases de efeito estufa.

No âmbito internacional, como bem observa Farias (2015, p.51), as relações jurídicas se estabelecem entre Estados-Nação e organizações internacionais e as tratativas entre os Estados assentam-se nos princípios da igualdade e da reciprocidade. Pelo princípio da igualdade, todos os Estados soberanos são tratados igualmente, com os mesmos direitos e deveres, independentemente de sua complexidade territorial, populacional, envergadura econômica ou qualquer outro fator de diferenciação. Do maior ao menor, do mais rico ao mais pobre, a todos são reconhecidos as mesmas oportunidades e encargos no cenário internacional.

Para a autora (FARIAS, 2015, p. 52), entretanto, essa realidade é utópica, máxime em se considerando as tratativas relativas às mudanças climáticas, em que os princípios da igualdade e da reciprocidade, por si só, não contribuem para a obtenção do consenso, o que sugere, neste particular, que os dogmas do Direito Internacional, por si só, não são suficientes para fornecer meios de solução.

Entretanto, não se pode negar que, em termos de normatização, o Acordo de Paris trouxe finalmente uma lufada de esperança ao regime. A comunidade internacional se comprometeu a limitar a subida da temperatura abaixo dos 2ºC e a continuar os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5ºC (preâmbulo). Entretanto, o nível projetado de aquecimento global deve resultar em impactos climáticos e ambientais, com potenciais reflexos nos direitos humanos.

Como se sabe, o objetivo de um aquecimento máximo de 2ºC em relação à era pré-industrial tinha sido definido em 2009, na COP de Copenhague, e ele implica uma redução drástica das emissões de gases de efeito estufa, com medidas como economia de energia, maiores investimentos em energias renováveis e reflorestamento.

Ainda na COP de Copenhague, os países desenvolvidos prometeram 100 bilhões de dólares por ano, a partir de 2020, com o fim de ajudar as nações em desenvolvimento a financiar a transição para energias limpas, assim como sua adaptação aos efeitos do aquecimento. Como defendido pelos países em desenvolvimento, o texto do Acordo estabelece que a soma de 100 bilhões de dólares por ano é apenas "um teto", e que um novo valor financeiro será definido em 2025 (I, item 54).

Se for certo que o contexto da agenda climática sugeria uma situação de tensão antes da COP-21, que levantava ao menos dois questionamentos, o primeiro relativo ao critério de distribuição das responsabilidades dos Estados em relação à adoção das medidas de mitigação e o segundo acerca da real capacidade de o multilateralismo tornar efetivos os esforços de mitigação e adaptação (REI e CUNHA, 2015, p. 21), o Acordo de Paris promoveu uma significativa mudança de tom.

Como se sabe, o regime climático fundamenta-se no princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, entre os países, que visa a distribuir, com equidade, a parcela de ônus, de obrigações que cada país deve suportar nas ações de mitigação, tendo em vista suas contribuições históricas de GEE, sua capacidade interna para realizar os esforços de mitigação e adaptação e ajudar outros países, sem prejuízo do seu direito ao desenvolvimento.

E nesse particular, a incorporação da temática de valores da humanidade esteve presente, já no preâmbulo da Convenção Quadro que reconhece “que a mudança de clima da Terra e seus efeitos negativos são uma preocupação comum da humanidade”. Igualmente no artigo 1º de Definições que dá sentido aos efeitos negativos das alterações climáticas às mudanças “que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e administrados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos”.

É, contudo, na abordagem, na consideração das vulnerabilidades, já que os impactos das mudanças climáticas não afetam a todos os países da mesma maneira, que se identifica uma conexão delicada, mas estratégica, com esses valores da humanidade. No mais das vezes

a vulnerabilidade surge da combinação entre insegurança econômica e estresse climático, dificultando ou inviabilizando as oportunidades de adaptação (SACHS, 2008). Assim, as decisões no âmbito do regime devem ser também direcionadas aos países menos desenvolvidos e menos resilientes, porque neles as mudanças climáticas acabam interagindo com outras tensões relativas à pobreza, que contribuem para o aumento dos riscos (OBERMAIER e ROSA, 2013).

Nesse sentido, cabe ressaltar que "a distribuição de compromissos de mitigação de emissões de GEE entre os países tem-se revelado uma das principais questões de embate nas negociações internacionais sobre o regime climático" (REI e CUNHA, 2015, p. 34). E estava cada vez mais presente que países em desenvolvimento, notadamente China, Índia, Brasil e África do Sul, teriam que assumir suas responsabilidades com metas de redução de emissões, e não somente os do Anexo I da Convenção (entre os quais estão países desenvolvidos, membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e países da Europa Oriental em transição para economia de mercado).

Dessa forma, o Acordo estabelece que os países desenvolvidos devam estar na linha de frente e estabelecer objetivos de redução das emissões em valores absolutos, enquanto que os países em desenvolvimento deverão continuar a aumentar os esforços na luta contra o aquecimento global à luz de sua situação nacional (artigo 4, item 4).

E, de forma singular, reconhecendo que a mudança climática é uma preocupação comum da humanidade, determina a todos os países, ao tomar medidas para combater as mudanças climáticas, que respeitem, promovam e considerem suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, especificando o direito à saúde, os direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade, o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a igualdade intergeracional.

A humanização do debate climática permite concluir que o combate à miséria, à fome, a prevenção de doenças e pragas não pode ser entendida como uma questão de caridade ou solidariedade no âmbito internacional, mas elevada à condição de direitos humanos (SACHS, 2008).

Mais, o Acordo incorpora um conjunto de recomendações específicas apresentadas pelo PNUMA e com isso encaminha respostas para proteger os direitos humanos dos

impactos das mudanças climáticas, dentre os quais cabe destacar, a inclusão de uma agenda para a avaliação e revisita aos compromissos dos países com o objetivo de aumentar, ao longo do tempo, a ambição das metas climáticas estabelecidas e o compromisso da aplicação de garantias sociais em vários fundos climáticos para levar em conta as considerações de direitos humanos.

Enfim, tais recomendações significam desafios para o futuro do regime das mudanças climáticas e do Direito Ambiental Internacional e se desenvolvem a partir de condicionantes políticas, normativas, econômicas e culturais, como se poderá ponderar a seguir.

3. O CONTEXTO GLOBAL E OS DESAFIOS DO REGIME

O contexto global não se mostrava dos mais animadores para agenda climática antes da COP-21. Em pauta estavam, em primeiro plano, o combate ao terror desencadeado pelos atentados em Paris e nos EUA, e de modo geral, a prioridade da agenda internacional dos Estados continuava sendo a segurança internacional, com as atenções voltadas para a Síria, Iraque e Estado Islâmico, além de outras agressões endêmicas. Também se destacavam a crise humanitária dos refugiados da África, Síria, Iraque e Afeganistão, e questões econômicas, como a queda acentuada do preço do petróleo, a desaceleração das trocas internacionais, e diplomáticas, como as tensões nas relações entre Rússia e países ocidentais por conta de sanções econômicas impostas pela União Europeia e EUA, em razão da interferência russa na crise ucraniana.

Assim, era plausível considerar que a ordem de prioridades da agenda internacional não privilegiasse a pauta ambiental. Mas o regime internacional de mudanças climáticas surpreendeu, persistindo e resistindo. Em termos de *performance* - como observado por Young (2010) - o regime precisava se destravar, isto se quisesse avançar com agilidade necessária para adotar as decisões inadiáveis sobre o futuro da civilização pós-industrial no antropoceno. Para Knox (2015), Relator Especial da ONU para direitos humanos e meio ambiente, o relatório já citado do PNUMA veio em um momento crítico, quando as Partes da Convenção-Quadro se encontravam em Paris para começar um novo capítulo no nosso esforço geracional para combater o problema.

E deve ser destacado que o modelo então de negociações multilaterais amplas na UNFCC não tinha avançado no ritmo e proporção necessários para deter o aquecimento global antropogênico (GONÇALVES, 2015).

Além disso, atitudes defensivas das Partes dificultavam avanços que pudessem trazer ônus para os respectivos estados, especialmente aqueles relacionados com eventual diminuição da atividade econômica para atingir metas de redução de GEE, como ressalta Gonçalves (2015).

Como se sabe, o regime jurídico internacional de mudanças climáticas está juridicamente estruturado basicamente por três documentos: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (aprovada por ocasião da Rio/92, e que entrou em vigor em 1994), o Protocolo de Quioto (aprovado em 1997, que entrou em vigor em 2005 e encerrou seu primeiro período de redução de emissões em 2012), e o Acordo de Paris (aprovado em 2015 na COP-21 e que entrou em vigor em 2016).

Observamos alguns arranjos no regime que apontam para uma governança multinível com participação dos atores subnacionais e não estatais. Destaque-se que o Acordo de Paris reconhece expressamente "a importância dos compromissos de todos os níveis de governo e de diferentes atores, de acordo com as respectivas legislações nacionais das Partes, no combate às mudanças climáticas" (preâmbulo).

E esses compromissos políticos são, na realidade das estratégias de negociação, uma oportunidade para anunciar esforços voluntários, iniciativas e coalizões de trabalhos, inclusive na área dos direitos humanos, incluindo a implementação de políticas, práticas e ações decorrentes dos processos e práticas identificadas, conforme prevê o Acordo (item 110, combinado com o item 121, b).

O trabalho de Hoffman (2015) sobre a questão cultural que está por trás do debate a respeito das mudanças climáticas demonstra que não basta construir o consenso científico a respeito da questão, muito embora nada menos que o IPCC seja o substrato técnico-científico do regime, dado que é preciso também construir um consenso social acerca da necessidade de adoção das medidas tendentes à estabilização da temperatura global e que estas medidas passam pela realização de certos esforços e aceitação de alguns sacrifícios.

Nesse sentido, e de maneira enviesada, há que se valer da ocorrência de eventos climáticos (relacionados com as mudanças do clima global) que geram complexos problemas

sociais, ambientais e econômicos, como os dos deslocados ambientais, para, didaticamente, provocar o Direito Ambiental Internacional quanto a alguns desafios e para demonstrar à humanidade o que ela pode encontrar pela frente num futuro próximo, caso não se conscientize do problema e da necessidade de adoção das medidas de mitigação, adaptação e outras relevantes para enfrentar as mudanças climáticas e o aquecimento global antropogênico.

Infelizmente, é difícil conquistar a adesão somente com discurso e as pessoas ainda consideram a questão das mudanças climáticas como algo abstrato ou para o futuro distante; da mesma forma a questão dos direitos humanos parece guardar alguma sintonia com a avaliação abstrata. Na realidade, parece ser que será preciso esperar que a humanidade e os agentes da governança global em todos os níveis "sintam no bolso e na pele" os efeitos das mudanças climáticas e suas implicações sobre a dignidade humana para se construir um consenso mínimo que fortaleça o elemento cognitivo do regime, fundamental para o seu avanço concreto e para a sua eficácia (REI et al., No prelo).

Neste particular, o relatório do PNUMA fornece uma base indispensável para que a política climática caminhe, nos ajudando a ver em detalhes como as mudanças climáticas ameaçam os direitos humanos e, também, como o exercício dos direitos humanos podem informar e guiar as políticas climáticas (KNOX, 2015).

O relativo sucesso da COP-21 em torno de um novo instrumento vinculante acaba sendo fundamental não apenas para o futuro do regime, mas da vida no Planeta e da civilização humana. Entretanto, a celebração do instrumento, sua entrada em vigor, num cenário temporal que traz a questão climática para a agenda política dos governos, não é de todo significante em termos de resultado do regime. Um novo Acordo no regime deve incentivar rearranjos institucionais, o que ainda não se viu na COP-22 de Marrakesh, ainda que basicamente fosse essa a principal demanda da Conferência de 2016.

Há alguns desafios próprios do regime que devem ser enfrentados com urgência, tais como decidir a respeito do emprego de sanções para os países que não cumprirem as suas metas de redução ou as suas obrigações decorrentes do regime jurídico, além das comunicações nacionais, monitoramento, transferência de tecnologia e capacitação, financiamento e transparência de ação.

Outro aspecto desafiador relevante, como já visto, está na concretização e aplicação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Enquanto princípio desenvolvido no seio do Direito Ambiental Internacional, a responsabilidade comum, mas diferenciada, carrega em si uma força de convicção inigualável, que constitui expressão definitiva e irreversível da sua afirmação histórica, filosófica, científica e jurídica (REI et al., No prelo).

Em qualquer lugar da Terra em que se emita um grama de GEE é a atmosfera inteira que está sendo carregada com aumento da concentração desses gases; e sabemos também que os efeitos das mudanças não serão definidos em função do lugar em que ocorreram as emissões, nem tampouco esses efeitos ficarão restritos a determinadas regiões (RUIZ, 2012).

Essa falta de determinismo causalista no sistema global climático rompe com todas as soluções tradicionais que o direito, enquanto técnica de decidibilidade de conflitos pode oferecer. O tradicional esquema da responsabilidade civil e seus assemelhados, fundado no paradigma do nexo causal é absolutamente inoperante em sede de mudanças climáticas.

Entretanto, como dito acima, não basta o reconhecimento do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada. É preciso concretizá-lo, tirá-lo das alturas da abstração e trazê-lo para o território real sociopolítico da sua aplicação histórica e social.

A partilha, Estado a Estado, povo a povo, economia a economia, vulnerabilidade a vulnerabilidade, tecnologia a tecnologia, dessa responsabilidade comum será, talvez, o maior desafio da história da humanidade até o momento (REI et al., No prelo). Afinal, os impactos ambientais de longo alcance já estão sendo sentidos, o que representa uma potencial ameaça para os direitos humanos em todo o mundo, incluindo os direitos à vida, à saúde, à alimentação e a um padrão de vida adequado, entre outros.

E o encaminhamento, a solução dessa partilha, ao que parece, não está ao alcance de um tribunal internacional ou de um organismo supraestatal, tampouco numa disputa de poder soberanista, polarizada e conservadora, muito menos no uso da força bélica.

O Acordo é inovador ao determinar que os países devem, ao se engajar voluntariamente em abordagens cooperativas que envolvem a utilização dos resultados de mitigação transferidos internacionalmente visando as contribuições nacionalmente determinadas, promover o desenvolvimento sustentável e assegurar a integridade ambiental e a transparência, sob a lógica de governança (artigo 6, 2.).

Se existe alguma condução nessa solução, ela parte da assunção das vulnerabilidades e dos desafios postos, que somente poderão ser logrados por meio da governança, enquanto técnica e processo para o enfrentamento democrático (com participação multinível), autorregulatório (desde que dotado de eficácia e mais do que somente *softlaw*), institucional (mas não travado nem amarrado como se encontra) e reflexivo (gerindo os riscos climáticos de forma plástica e dinâmica) desse problema comum e inadiável da humanidade.

Assim, é possível perceber que a governança poderá apontar a medida concreta e a dimensão real da responsabilidade (e sacrifício) de cada país nessa problemática complexa.

Esse caminho possível também se vislumbra quando a Convenção inova na elaboração de metas de redução das emissões de GEE e, diferentemente da lógica do Protocolo de Quioto, solicita às Partes que apontem os seus compromissos de redução (INDCs), e estes compromissos autoassumidos se tornam mandatórios e podem ser cobrados pelos demais envolvidos, não apenas com sanções, mas com a possibilidade de ações e intervenções, seguindo uma estratégia de *bottom-up*.

Mas isso não basta! É um trecho de um longo caminho, já que os compromissos individuais de cada Estado, ao se somarem, não garantem que será possível atingir os níveis necessários de emissão para a estabilização climática em 2º acima dos níveis pré-industriais. E, como já observado, o nível projetado de aquecimento global deve resultar em impactos climáticos e ambientais, com potenciais impactos aos direitos humanos.

Mesmo que a Convenção tenha sucesso em atingir tempestivamente o seu objetivo final de estabilizar o sistema climático em torno de um nível de emissão de GEE e de um aumento da temperatura global razoavelmente seguro e tolerável, ainda assim é preciso observar que o regime das mudanças climáticas pode não ser suficiente para evitar a possível ocorrência de eventos catastróficos, sendo que esses impactos continuarão a restringir a eficácia dos direitos humanos em relação a milhões de pessoas.

De qualquer forma, a governança ambiental global, embora ainda carente de aperfeiçoamento, mostra-se como a ferramenta mais adequada para enfrentar a questão dos problemas comuns da humanidade, podendo ser utilizada como processo institucional e social que possibilite a compatibilização ente os problemas ambientais e a garantia da dignidade humana; mas para que a governança possa agir eficazmente, é preciso inovar, quebrar

paradigmas conservadores (VIOLA e FRANCHINNI, 2012), o que parece recomendar o Acordo de Paris.

CONCLUSÕES

O avanço do Regime das Nações Unidas para a Mudança Climática, a partir da entrada em vigor do Acordo de Paris, é fato e, diante do reconhecimento de que a fronteira climática planetária já foi ultrapassada e a humanidade não opera mais em um espaço seguro em relação à estabilidade do sistema climático, imprescindível que gere resultados.

Os esforços ao longo de quase vinte e cinco anos de negociações, no âmbito do regime internacional, em torno da complexa distribuição das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, que cabem a cada país no esforço de mitigação de emissões, tiveram resultados pouco eficientes até o momento, ainda que não possam ser desprezados. A forte expectativa gerada com a nova etapa aberta na agenda mundial a partir de 2016 não desconhece que as decisões tomadas ainda são insuficientes para garantir o objetivo de estabilização climática, porém demonstram a vitalidade de um processo complexo de negociação multilateral em particular no seu diálogo com os direitos fundamentais de comunidades de todo o planeta.

Em suma, identifica-se no Acordo de Paris uma oportunidade de diálogo com a temática dos direitos humanos por meio de oportunidades relevantes para melhorar a prestação de recursos financeiros, inclusive para o desenvolvimento e transferência de tecnologia e apoio de desenvolvimento de capacidades aos países menos desenvolvidos e mais vulneráveis, com vista a identificar formas de ampliar a ambição de esforços de nesse diálogo, incluindo a identificação de projetos relevantes para melhorar a disposição e mobilização de apoio e ambientes propícios.

Com isso é de se esperar que a comunidade de direitos humanos, particularmente as Organizações Não Governamentais, fique mais engajada nos debates de política climática, tanto nacional como internacionalmente, para que os instrumentos institucionais escolhidos considerem a realidade de um mundo em transformação e possam ser capazes de limitar a subida da temperatura sem perder de vista a necessária garantia de acesso aos meios de adaptação e diminuição das vulnerabilidades climáticas, fatores emancipadores da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

CAMARGO, Luiz Antonio de. Os regimes internacionais enquanto ações de governança global. In: COSTA E SILVA, A; ARAÚJO, E.L (coord.), *Direito ambiental temas polêmicos*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 85/92.

CAVEDON, Fernanda de Salles e VIEIRA, Ricardo Stanziola. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas. Revista Direito Econômico Socioambiental, v. 2, n. 1, Curitiba, 2011, p. 179-206.

FARIAS, Valéria Cristina. *Regime internacional de mudanças climáticas: paradiplomacia ambiental do estado de São Paulo*. Tese doutoral defendida em 2015 no Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos. Disponível em: <http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/2521/2/Val%EF%BF%BDria%20Cristina%20Farias.pdf >. Acesso em 8 de fevereiro de 2017.

FARIAS, Valeria Cristina e REI, Fernando. De Berlim a Paris: a Conferência das Partes como espaço para o multilateralismo climático. In: GRANZIERA, M.L.M. e REI, F. (coord.), *O futuro do regime internacional de mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. Santos: Edital Livros Produções Editoriais, 2015, p. 97/120.

GAYOOM, M.A., Discurso dado na Assembleia Geral das Nações Unidas, 8 de julho de 2008. Disponível em: <www.maldivesmission.ch/fileadmin/Pdf/Speeches/Message_by_HEP_-_climate_change_and_vulnerability__FInal_.pdf >. Acesso em 5 de janeiro de 2017.

GONÇALVES, Alcindo. Regimes Internacionais como ações de governança global. *Revista Meridiano*, v. 12, n. 125, mai/jun, 2011.

GONÇALVES, Alcindo. Impasse nas Negociações sobre Mudança Climática, In: Política Externa, v. 23, n.3, jan/mar, 2015.

GONÇALVES, Alcindo; SARRO, Vanessa Martins. A efetivação do regime da mudança climática por Brasil e México. In: GRANZIERA, M.L.M. e REI, F. (coord.), *O futuro do regime internacional de mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. Santos: Edital Livros Produções Editoriais, 2015, p. 59.

HOFFMAN, Andrew J. *How culture shapes de climate change debate*. Standford: Standford University Press, 2015.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). *Climate Change 2001: Synthesis Report. A Contribution of Working Groups I, II, and III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Watson, R.T., Core Writing Team (Ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

KNOX, John. H. Entrevista à Assessoria de Imprensa do PNUMA. Disponível em: <http://web.unep.org/novo-relat%C3%B3rio-da-onu-associa-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas-direitos-humanos>. Acesso em 8 de fevereiro de 2017.

NAÇÕES UNIDAS. Acordo de Paris. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf >. Acesso em 2 de janeiro de 2017.

OBERMAIER, Martin; ROSA, Luiz Pingueli. Mudanças climáticas e adaptação no Brasil: Uma análise crítica. Estudos Avançados, no. 78, volume 27, São Paulo, 2013.

REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas. In: GRANZIERA, M.L.M. e REI, F. (coord.), *O futuro do regime internacional de mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. Santos: Edital Livros Produções Editoriais, 2015, p. 17/34.

REI, Fernando; GONÇALVES, Alcindo; SOUZA, Luciano Pereira de. Acordo de Paris: reflexões e desafios para o regime internacional de mudanças climáticas. *Revista Veredas do Direito.* No prelo.

RUIZ, José Juste. El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada. In: GILES CARNERO, R. (coord.). *Cambio climático, energia y derecho internacional: perspectivas de futuro*. Madrid: Aranzadi, 2012. p. 37-49.

SACHS, Wolfgang. Climate Change and Human Rights. Development, no. 51. Washington: Society for International Development, 2008, p. 332-337.

UNEP. *Climate Change and Human Rights*. Nairobi: UNON Publishing Services Section, 2015.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. In: *Ambient. soc*. vol.15 no.3 São Paulo Sept./Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000300002>. Acesso em 25 de janeiro de 2017.