

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO INTERNACIONAL I

FLORISBAL DE SOUZA DEL OLMO

GUSTAVO ASSED FERREIRA

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO

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 Napolini 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

D598

Direito internacional I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;

Coordenadores: Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Florisbal de Souza Del Olmo, Gustavo Assed Ferreira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-164-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Internacional. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO INTERNACIONAL I

Apresentação

O Direito Internacional passou por importantes transformações nas últimas décadas. De um lado, a globalização e o incremento da tecnologia da informação significaram novos limites para os mais distintos campos do Direito Internacional e para as Relações Internacionais. Por outro lado, a crise global de 2008 e seus impactos, também significaram desafios adicionais para a disciplina e para os seus operadores. Os artigos apresentados no GT Direito Internacional I enfrentam o quadro acima descrito. Os trabalhos debatem as mais distintas áreas do Direito Internacional, tais como comércio internacional, meio ambiente, investimentos e arbitragem. Essa compilação de textos sintetiza, com a devida profundidade, a essência dos debates acontecidos em Brasília.

Prof. Dr. Florisbal de Souza Del Olmo (URI)

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira (USP)

Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato (FURG)

O REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA: AS CONTRIBUIÇÕES DO BRASIL PARA A MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

THE INTERNATIONAL CLIMATE REGIME: THE CONTRIBUTIONS OF BRAZIL FOR THE MITIGATION OF CLIMATE CHANGE

Rhiani Salamon Reis Riani ¹
Allexandre Guimaraes Trindade ²

Resumo

As mudanças climáticas são uma vulnerabilidade histórica da sociedade mundial. A Organização das Nações Unidas colocou o combate às mudanças climáticas como um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Em 2015, na 21ª Conferência do Clima, foi celebrado o Acordo de Paris. Um acordo histórico que institui, para todos os países partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, ações de cooperação e metas para mitigação dos efeitos climáticos. Neste sentido, o presente artigo visa demonstrar, pelo método de abordagem dialético, as contribuições internas do Brasil nos assuntos relacionados às questões climáticas, para criação da Justiça ambiental climática.

Palavras-chave: Mudanças climáticas, Regime internacional do clima, Contribuições do Brasil

Abstract/Resumen/Résumé

Climate changes are a vulnerability historic world society. The organization of the United Nations put the fight against climate change as one of the goals of sustainable development. In 2015, on the 21th Conference of climate, was concluded the Paris Agreement. A historic agreement establishing, for all the countries parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, the cooperation actions and targets for the mitigation of the climatic effects. In this sense, the present article aims to demonstrate, by the method of dialectical approach, internal contributions of Brazil on subjects related to climate change issues.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Climate change, International climate regime, Contributions of Brazil

¹ Mestrando em Direito Ambiental

² Mestrando em Direito Ambiental

1. INTRODUÇÃO

Os desastres climáticos retratam um cenário de vulnerabilidade. Os efeitos causados pelas mudanças climáticas apontam a necessidade de profundas transformações na ordem social, econômica, jurídica e política mundial.

O Ano de 2015 foi decisivo para os rumos da Justiça Ambiental Internacional Climática. Novos instrumentos jurídicos internacionais foram criados pelos países na busca de uma mitigação dos efeitos climáticos no meio ambiente natural e na vida humana.

O Combate às mudanças climáticas foi estabelecido como um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), devendo cada país membro da ONU promover ações políticas, jurídicas e socioeconômicas internas voltadas para as questões climáticas. O combate às mudanças climáticas passa por medidas de integração e cooperação.

O Acordo de Paris (2015), celebrado na 21ª Conferência das Partes sobre Mudanças do Clima, reconheceu a mudança climática como uma preocupação comum da humanidade, devendo as partes (países) tomarem medidas para combater as alterações climáticas e promoverem ações visando os direitos humanos, o direito ao desenvolvimento, bem como a equidade intergeracional.

O Brasil vivência momentos ambientais críticos, ocasionados pelas mudanças do clima. Algumas regiões sofrem com a seca e outras sofrem com o excesso de chuvas. Regiões com baixa infraestrutura urbana são as mais afetadas pelos efeitos climáticos. Rios brasileiros estão secando e grandes lavouras de produtos agrícolas estão sendo perdidas com a falta de água. Nunca se imaginou que um país tão abundante de água iria sofrer os efeitos de sua falta. Até o setor energético foi afetado, pois nossa matriz é hídrica (uma tecnologia limpa).

O Estado brasileiro é referência internacional nos assuntos ambientais. Em razão da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e do Protocolo de Kyoto, o Brasil já adotou medidas jurídico políticas para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Planos, metas e programas internos foram criados para atender as obrigações internacionais. Contudo, basta saber se estes são suficientes para alcançar a nova meta internacional do Acordo de Paris (2015)

Para tanto, o presente trabalho propõe demonstrar as medidas e atuações do Brasil no combate às mudanças climáticas, quais medidas jurídico políticas internas estão sendo adotadas para atender os acordos climáticos.

Para o desenvolvimento deste artigo, será adotado o método de abordagem Dialético, haja vista que será demonstrada a conjuntura internacional para com o Regime das Mudanças Climáticas, e depois serão apresentados os esforços e atuação do Brasil neste cenário de combate. O Brasil criou instrumentos jurídicos voltados para mitigação dos efeitos climáticos, todavia, precisam ser mais audaciosos para a promoção da justiça socioambiental climática. Como técnicas procedimentais, será utilizada a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Utilizar-se-á da pesquisa bibliográfica apenas para discorrer da temática do regime Internacional das Mudanças Climáticas. Já a pesquisa documental consistirá na utilização de relatórios, estudos científicos e legislações voltados para à questão das mudanças do clima.

2. OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA AGENDA PARA O FUTURO

A Conferência de Estocolmo de 1972 e a RIO 92 (1992) representaram uma quebra de paradigma para com as questões ambientais. Estes grandes encontros internacionais levaram os líderes mundiais a estabelecerem objetivos em comum para a promoção de um mundo mais livre, igualitário, solidário, tolerante e fraterno para natureza (DECLARAÇÃO DO MILÊNIO DA ONU, 2000).

Após anos de discussões, chegou-se a Declaração do Milênio de 2000, um documento internacional, “soft law”, que estabeleceu 08 (oito) metas, que deveriam ser alcançadas em 15 anos, ou seja, até 2015, pelos países membros da ONU.

Os objetivos do milênio foram estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2000, na Cimeira do Milênio, com o apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São eles: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2016/1).

No último relatório de 2015 da ONU sobre os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, foram apresentados resultados que não condizem com as realidades, principalmente, dos países em desenvolvimento.

Sob o objetivo número 07, qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, principalmente, no tocante à questão do acesso a água potável de qualidade, por exemplo, o relatório afirma que: “em 2015, 91 % da população mundial está usando uma fonte melhorada de água potável, em comparação com 76% em 1990” (UNITED NATIONS, 2016/2, p. 07).

De fato, pode ter ocorrido uma melhora no acesso a água nos últimos anos, mas afirmar que 91% da população mundial possui acesso a uma fonte melhorada de água potável, é questionável. Principalmente, quando se está diante de notícias, que atestam os índices baixos de saneamento básico, em países em desenvolvimento, e a escassez de água no mundo, como é o caso do Brasil e de países do continente africano.

No tocante às questões climáticas, o Relatório “The Millennium Development Goals 2015” não menciona ações, políticas públicas e medidas de cooperação adotadas pelos países no combate as mudanças climáticas. Apenas questões atreladas a Camada de Ozônio foram informadas, o que demonstra os resultados da Convenção de Viena para a proteção da Camada de Ozônio e o seu Protocolo de Montreal.

Fim do prazo dos ODM, diante de novos horizontes e desafios globais, a ONU assumiu novos objetivos (dezessete objetivos) para os próximos 15 anos, chamados de os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo eles (PNUD, 2016/1):

1) Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2) Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição ; 3) Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos; 4) Garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade ; 5) Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas ; 6) Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água ; 7) Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável ; 8) Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável ; 9) Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva ; 10) Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles ; 11) Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes; 12) Assegurar padrões de consumo e produção sustentável ; 13) Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima; 14) Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos; 15) Proteger, recuperar e promover o uso sustentável as florestas; 16) Promover sociedade pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável; 17) Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são uma Agenda global (Agenda 2030) recomendatória, “soft law”, sem força sancionatória, que apresenta conteúdo programático genérico para criação de comportamentos futuros, com vistas ao respeito universal dos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana.

Precedidos pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os ODS são compostos por 17 objetivos, acompanhados de 169 metas universais, que deverão ser

alcançados até o ano de 2030. Estes objetivos e metas contribuirão para desenvolvimento de ações voltadas as áreas de importância crucial para a humanidade. Estas áreas são representadas pelos cinco P's da Agenda 2030, quais sejam: “pessoas, planeta, parcerias, paz, e prosperidade” (PNUD, 2016/2).

Os 17 objetivos propostos irão exigir dos sujeitos e atores internacionais uma nova roupagem de cooperação, uma governança global capaz de permitir um avanço maior em relação aos objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Especialmente, com relação aos objetivos e metas correlatas ao meio ambiente, haja vista que os efeitos da poluição causam danos transfronteiriços. Como é o caso da temática mudança climática, o objetivo 13 da ODS.

O objetivo 13, “Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima”, possui 03 metas e 02 submetas. Como metas, foram propostas as seguintes: a) reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países; b) integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais; e c) melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação da mudança do clima, adaptação, redução de impacto, e alerta precoce (PNUD, 2016/3).

Como submetas, o objetivo 13 propõe: implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da UNFCCC para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento; e promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima, nos países menos desenvolvidos (PNUD, 2016/4).

O objetivo 13 representa um dos maiores desafios para a humanidade. O aquecimento global está conduzindo a Terra a uma anunciada catástrofe (NALINI, 2015, p. 150). Conferir meios de resiliência e reforçar medidas de adaptação humana são pontos de partida para retardar o desastre climático.

O ato de tomar medidas urgentes para se combater a mudança do clima não é simples, em um mundo carente de ética ambiental. Os efeitos climáticos são resultados de uma questão eminentemente ética. O combate à mudança climática depende de uma conversão, de uma alteração de conduta, que ainda não foi inserida, de fato, nas agendas dos países membros da ONU, e muito menos nos planos de ação de diversas empresas e no comportamento de cada ser humano.

José Renato Nalini (2015, p. 18) afirma que

“Apenas uma nova cultura ambiental poderá coibir a reiteração de práticas lesivas, hoje trivializadas e, pior ainda, toleradas. Isto não depende do governo. Ele não é o único vilão dessa lamentável história. Todos nós somos responsáveis pelos desastres cotidianos ocorridos em vários cantos da cidade [...]. A crise não é do ambiente. A crise é do homem e de seus valores”.

Iniciar uma mudança de proporções globais requer atitudes de cooperação. A Agenda ODS, com seus objetivos e metas, exige uma governança ambiental global. Na seara das mudanças climáticas, faz-se necessário o cumprimento e o aprimoramento do Regime Internacional das Mudanças Climáticas. O mundo precisa alcançar um acordo climático ambicioso e justo, caso contrário, as consequências serão maiores e as estratégias de adaptação sairão mais caras.

3. A 21ª CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA (COP 21 - PARIS) E O NOVO ACORDO INTERNACIONAL SOBRE O CLIMA

As mudanças climáticas são um dos maiores desafios ambientais para este século. Desafio, pois a sua prevenção, resolução ou mitigação dependem de uma cooperação global. Os atores internacionais, por exemplo, os Estados soberanos, ainda não incorporaram o sentimento ético de compromisso para com suas responsabilidades e parcela de culpa neste desafio.

Nas últimas décadas, ações internacionais foram adotadas e documentos jurídicos foram criados, tanto que, em 1992, na ECO/92, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC) foi adotada, instaurando o Regime Internacional das Mudanças Climáticas.

A Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas é um tratado internacional (com nova engenharia normativa), constituído de princípios e normas programáticas, que serão complementadas pelas deliberações do órgão decisório instituído pela Convenção, a Conferência das Partes – COP (SOARES, 2001, p. 267).

A Conferência das Partes (COP) é um órgão supremo da Convenção, composto por representantes diplomáticos dos Estados-partes, que se reúnem, periodicamente a cada ano, para deliberar as decisões dos órgãos subsidiários (órgão técnico-científico e órgão para implementação) e, também, para emendar a Convenção (SOARES, 2001). O secretariado da Convenção está sediado em Bonn, Alemanha.

No total ocorreram 21 Conferências das Partes – COP's (UNFCCC, 2016):

“a) COP 1, Berlim, Alemanha (1995); b) COP 2, Genebra, Suíça (1996); c) COP 3, Kyoto, Japão (1997); d) COP 4, Buenos Aires, Argentina (1998); e) COP 5, Bonn, Alemanha (1999); f) COP 6, Haia, Holanda (2000); g) COP 7, Marraquexe, Marrocos (2001); h) COP 8, Nova Deli, Índia (2002); i) COP 9, Milão, Itália (2003); j) COP 10, Buenos Aires, Argentina (2004); k) COP 11, Montreal, Canadá (2005); l) COP 12, Nairóbi, Quênia (2006); m) COP 13 Bali, Indonésia (2007); n) COP 14, Poznan, Polônia (2008); o) COP 15, Copenhague, Dinamarca (2009); p) COP 16, Cancún, México (2010); q) COP 17, Durban, África do Sul (2011); r) COP 18, Doha, Catar (2012); s) COP 19, Varsóvia, Polônia (2013); t) COP 20, Lima, Peru (2014); u) COP 21, Paris, França (2015)”.

Em todas as COP's foram apresentados estudos inéditos e relevantes sobre as mudanças climáticas. Todavia, apenas em duas COP's foram apresentados acordos climáticos relevantes, o Protocolo de Kyoto (1997), na COP 3, e o Acordo de Paris, na COP 21, em 2015.

Nas palavras de Norma Sueli Padilha (2010, p. 195), “o meio ambiente é uma temática multidimensional, que apresenta inúmeras dimensões”. Assim, sendo o meio ambiente objeto de estudo de diversas ciências, o Direito Ambiental Internacional deve manter-se em diálogo com as outras ciências (biológicas, humanas e outras), para promover uma adequada normatividade capaz de criar transformações significativas e influenciar nos comportamentos humanos e, por consequência, preservar e proteger o planeta.

O Órgão Subsidiário para Orientação Científica e Tecnológica (SBSTA, sigla em inglês) é o responsável pelo suporte técnico-científico da Conferência das Partes (COP). Antes de cada COP, são realizadas reuniões preparatórias, com a participação de diversos atores internacionais (Diplomatas, Organizações internacionais, ONG's, empresas e outros), que tem por objetivo traçar diretrizes e propostas para novos acordos climáticos.

Na COP 3, em 1997, sob o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, após anos de discussões preparatórias, foi assinado o Protocolo de Kyoto. O referido Protocolo afirmou uma meta aos países desenvolvidos em reduzir, de 2008 até 2012, as emissões de gases causadores de GEE (gases de efeito estufa) em pelo menos 5% (GRANZIERA, 2014). O Protocolo ofereceu medidas exemplificativas para ajudar os Estados a mitigarem suas emissões, tais como: eficiência energética; práticas sustentáveis de manejo florestal; e desenvolvimento de pesquisa científica para a criação de novas tecnologias limpas.

A mitigação do Protocolo de Kyoto não era ambiciosa para as previsões científicas apresentadas e os efeitos climáticos já sentidos pelo mundo. Era necessário um novo acordo global de mitigação, justo e ambicioso, que substitui-se o Protocolo de Kyoto. As metas de Kyoto já não atendiam os efeitos climáticos presentes e futuros.

Anos se passaram, até chegar a COP 21, em Paris, que representou um evento global de esperança, no qual, diante dos desastres climáticos sentidos no mundo inteiro, esperava-se um acordo inovador, ambicioso e justo capaz de criar metas e ações substanciais de mitigação e adaptação.

O Acordo de Paris, 2015, representa um esforço e compromisso de toda a comunidade internacional no combate à mudança climática, ao contrário do Protocolo de Kyoto que só impunha metas de reduções de emissões de GEE aos países desenvolvidos (princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada) (UNFCCC, 2016).

Com a proposta de entrar em vigor em 2020, o Acordo de Paris estabelece uma ambiciosa meta de manter a elevação média da temperatura mundial abaixo dos 2°C e limitar esse aumento de temperatura em 1,5°C. Essa meta está condicionada ao esforço individual, ou seja, a vontade de cada país signatário. As políticas públicas de cada país determinarão os limites da temperatura global. O que coloca em dúvida a eficácia do Acordo.

Munidos de estudos que atestam previsões climáticas alarmantes, o Acordo de Paris solicita aos Estados reduções rápidas de suas emissões de GEE. Assim, o signatário do Acordo deverá preparar estratégias, a nível nacional, e comunicar suas contribuições que pretendem alcançar para o Secretariado da UNFCCC, a cada cinco anos (artigo 4º, do ANEXO I).

Observa-se que quanto ao grau de temperatura, um acordo foi alcançado (níveis abaixo de 2°C). Contudo, infelizmente, estar-se-á, subordinado a vontade dos países partes. Muitos países apresentaram metas consideráveis, porém, ainda, seu compromisso para a efetivação é uma incerteza.

O acordo exige cooperação, transparência, participação e publicidade. Deve-se acreditar na boa-fé dos países em contribuir para a meta da redução global. Como não existe uma força global para “coagir” os países a fazerem cumprir o acordo, devem os cidadãos de cada país exigirem de seus governantes a criação e a implementação de políticas públicas capazes de promover um sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras.

De abril de 2016 a abril de 2017 será o prazo para assinatura do Acordo de Paris. Sendo que, após a assinatura, os países deverão apresentar suas metas (INDC)¹ pré 2020 e metas pós 2020, nos termos estabelecidos pelo documento acordado em Paris.

¹ O INDC (sigla em inglês) é uma contribuição nacionalmente determinada que cada país deve apresentar ao Secretariado da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). O Brasil apresentou, ao Secretariado da UNFCCC, o INDC antes da 21ª Convenção Climática em Paris (REDD+ BRASIL, 2016/2).

Com a assinatura, o Acordo de Paris será um documento “hard law”, que prevê metas concretas e quantitativas de redução de emissão de gases geradores do efeito estufa. O princípio da equidade e da responsabilidade comum, porém diferenciada, foram respeitados, mas com uma ressalva de para reflexão, haja vista as projeções climáticas apresentadas nas reuniões da 21ª Conferência das Partes, em Paris.

4. CONTRIBUIÇÕES INTERNAS DO BRASIL PARA A EFETIVIDADE DO REGIME INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Sobre questões ambientais, o Brasil é um “player” relevante. Diante de seus posicionamentos históricos na defesa do desenvolvimento sustentável, o Brasil ganhou espaço internacional para com as discussões ambientais. Tanto que nos últimos anos tem aumentado gradualmente seu comprometimento com a redução de emissões e aparelhando o Estado para cumprir seus compromisso internacionais climáticos (GRANZIERA, 2014, p. 363).

Em razão do mau uso da terra, o desmatamento é o que mais contribui para as emissões de GEE brasileira. O Brasil está entre os cinco principais emissores mundiais, por isso, sua necessidade de adotar medidas mitigadores e contribuir para a eficiência e eficácia do Regime Internacional das Mudanças Climáticas.

Nos anos que antecederam a 21ª Conferência das Partes sobre o Clima, COP Paris, o Brasil já vinha adotando algumas medidas correlatas às mudanças climáticas. Dentre as medidas encontram-se: a Coordenação Geral de Mudanças Globais do Clima; a criação da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental; a criação do Comitê Interministerial de Mudança do Clima; o Plano Nacional sobre Mudança do Clima; a Política Nacional sobre Mudança do Clima; e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

Todas estas políticas públicas de ação, gestão e gerenciamento representam o início para a criação de um estrutura jurídica interna para a prevenção, mitigação e tratamento de desastres ambientais relacionados as mudanças climáticas.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela lei n. 12.187/2009, oficializa-se o compromisso voluntário do Brasil perante o Regime Internacional das Mudanças Climáticas, fundado pela Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Trata-se de um compromisso voluntário nacional que apresenta medidas de mitigação que levem a redução entre 36,1% e 38,8% as emissões projetadas para 2020 (GRANZIERA, 2014, p. 364).

A Lei n. 12.187/2009 apresenta os princípios, objetivos, mecanismos e instrumentos para a instauração de políticas públicas internas que visem à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático e à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa. A PNMC é um instrumento jurídico norteador para as 03 esferas da Federação.

As diretrizes da PNMC são pautadas em critérios de cooperação, gestão integrada, multidisciplinariedade, interdisciplinariedade, cientificidade, participação, informação, prevenção e precaução. A Política Nacional incorporou todos os princípios constitucionais do Direito Ambiental. Colocando o desenvolvimento sustentável como a pedra fundamental desta ação política de mitigação dos efeitos climáticos no Brasil. O artigo 5º, da PNMC demonstra as dimensões da sustentabilidade, e a proposta do Brasil para com um desenvolvimento pautado na integração das atividades econômicas, sociais e políticas, na busca da redução dos gases de efeito estufa.

A integração de políticas se faz fundamental para o êxito da PNMC. Édis Milaré (2013, p. 1143) afirma que “uma política pública completa para o enfrentamento das mudanças climáticas globais requer grande número e variedade de partituras, cada qual com tonalidade e ritmo próprios, porém obedecendo à orquestração e ao desempenho harmônicos”.

O sistema jurídico de mudanças climáticas deve integrar com os outros sistemas jurídicos para a promoção dos objetivos globais de redução das emissões de gases de efeito estufa. Além disso, medidas de cooperação, governança, devem ser promovidas, conforme preconiza os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a própria Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas e o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas (2015).

Questões atreladas ao desmatamento, energia, economia de baixo carbono, indústria e agricultura devem ser consideradas nos instrumentos da política nacional climática. O Decreto n. 7.390/2010, que regulamenta a PNMC, no artigo 3º, estabelece a necessidade de integração da Política Nacional com os planos: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm); Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado); Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE); Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura; e Plano de redução de Emissões da Siderurgia.

O Decreto n. 7.390/2010 trouxe metas de redução de emissões para cada setor e estabeleceu o dever legal do executivo contemplar nas leis orçamentárias anuais a criação de receita para questões climáticas (artigos 5º e 9º).

Por intermédio de seus instrumentos, a PNMC instaurou as bases para uma governança climática no Brasil. O artigo 7º estabeleceu como instrumentos institucionais: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima; a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia, dentre outros. Estas Comissões e órgãos dão subsídio os trabalhos do governo relacionados aos assuntos climáticos.

O Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM), criado pelo Decreto n. 6.263/2007, em caráter permanente, é coordenado pela Casa Civil e composto por representante dos principais ministérios envolvidos com as questões climáticas. Sua maior atribuição é elaborar, implementar e monitorar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (REI; CUNHA, 2015, p. 28).

Fruto do trabalho conjunto entre o Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM) e o Grupo-Executivo, criado pelo Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima é um instrumento técnico-jurídico de harmonização e integração das políticas públicas brasileiras (MMA, 2016/1). O referido Plano sofreu várias críticas, uma vez que foi considerada uma compilação de ações governamentais e não governamentais (REI, CUNHA, 2015, p. 28).

O Plano Nacional estrutura-se nos eixos: oportunidades de mitigação; impactos, vulnerabilidades e adaptação; pesquisa e desenvolvimento; e educação, capacitação e comunicação (MMA, 2016/2). Estes eixos estão presentes em 08 objetivos.

Algumas metas foram apresentadas no Plano, em respeito aos prazos estabelecidos pelo sistema jurídico internacional de mudanças climáticas. Porém, algumas delas foram criticadas pelo fato de não apresentarem ações audaciosas de mudanças nas ações antrópicas, principalmente, as atreladas ao desmatamento. Muitas precisam ser revistas em razão do novo acordo climático estabelecido na COP 21, Paris, 2015. Outras não alcançaram resultados satisfatórios, como a questão dos resíduos sólidos.

A promoção e o desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas, e a difusão de tecnologias são procedimentos instituídos pela PNMC. Não há como a “Política e o Direito” desenvolver planos, metas e programas de ação sem dialogar com as outras ciências, principalmente, com as ciências tecnológicas e biológicas. O cenário de mitigação dos efeitos climáticos passa pela inovação de conceitos e a busca por novas tecnologias. Por isso, foram criados o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) e a Rede Brasileira de Pesquisas

sobre Mudanças Climáticas (Rede CLIMA), além do Fundo Nacional de Mudanças Climáticas (Fundo Clima).

O Fundo Clima, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), tem por objetivo financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação a seus efeitos (MMA, 2016/3). Este fundo representa um instrumento da PNMC.

O Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) espelhado no Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, é um organismo científico, criado em 2009, que tem por finalidade fornecer dados científicos para o Brasil. Os trabalhos do Painel buscam informar quais os impactos das mudanças climáticas no Brasil, ou seja as principais vulnerabilidades do país, para subsidiar ações governamentais de adaptação e mitigação (REI, CUNHA, 2015, p. 31). Representa um instrumento de criação de uma governança dos desastres no Brasil. Não há como adotar medidas de adaptação e mitigação eficazes sem prévio conhecimento científico da matéria.

Além do Painel, existe a Rede Clima, instituída pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, em 2007. A Rede Clima tem a missão de gerar e disseminar conhecimentos atrelados as causas e efeitos das mudanças climáticas globais. É um instrumento fundamental para o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, e também para a disseminação de conhecimento científico nacional e internacional (REDE CLIMA, 2016).

O Ministério do Meio Ambiente, pela Portaria n. 370/2015, estabeleceu a Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil (ENREDD+). A estratégia visa contribuir para a mitigação da mudança do clima por meio da eliminação do desmatamento ilegal, da conservação e recuperação dos ecossistemas florestais e do desenvolvimento de uma economia florestal sustentável de baixo carbono (REDD+ BRASIL, 2016/1).

O Brasil esteve presente na 21ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, COP 21 Paris. Comprometeu-se em reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e apresentou o indicativo de redução de 43%, até 2030. Estas são metas, das quais o Brasil, provavelmente, terá que revisar, haja vista o efeito climático catastrófico que nos espera. O território brasileiro já está sofrendo os efeitos das mudanças climáticas, como seca em algumas regiões, e excesso de chuvas em outras, que contribuem para o surgimento de epidemias e desastres ambientais. Desastres retratam vulnerabilidades (CARVALHO, DAMACENA, 2013, p. 17) e o Brasil precisa estar preparado para este cenário.

Nosso sistema jurídico ambiental é rico e complexo. Mecanismos de cooperação e governança existem. Basta criar e implementar políticas preventivas e mitigatórias de

desastres climáticos. O Brasil precisa incorporar uma cultura ética ambiental para poder cumprir os objetivos do Acordo de Paris.

5. CONCLUSÃO

Um acordo climático foi firmado em Paris (França). Os Estados soberanos, aparentemente, entenderam que o mundo está vulnerável a incidentes climáticos. Os estudos científicos apresentados na 21ª Conferência das Partes em Paris demonstraram que o planeta e a sociedade humana estão caminhando para um processo catastrófico, devendo medidas audaciosas de cooperação internacional serem, o mais rápido possível, adotadas.

Metas foram estabelecidas entre os Estados. A sociedade humana deverá promover ações que visem manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C e limitar o aumento a 1,5°C. Medidas de cooperação e integração deverão ser adotadas pelos Países partes. Tecnologias e conhecimentos científicos precisarão ser compartilhados, haja vista que o problema é global.

Princípios como o da responsabilidade comum, porém diferenciada, foram colocados em discussão. A necessidade por mitigação exige mudanças econômicas, jurídicas, sociais e políticas. A equidade precisa ser revista. A implementação do Acordo de Paris, com seus instrumentos, representa um cenário de oportunidades para a inovação.

O cenário climático atual demonstra que o Brasil está vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas. Por isso, ao Brasil cabe o desafio de se preparar para criar políticas de ação e medidas de mitigação das emissões de gases de efeito estufa.

O País já possui uma estrutura jurídica e de governança para tratar de assuntos climáticos. Porém, com o Acordo de Paris, esta estrutura precisa ser revista. A Política Nacional de Mudança do Clima e o Plano Nacional de Mudança do Clima precisarão sofrer mudanças, uma vez que deverão incorporar metas de curto, médio e longo prazos que contemplem ações significativas de mitigação de emissões de GEE, nos termos do Acordo de Paris (2015) e das próximas reuniões climáticas.

O fomento a ciência e tecnologia deverá ser promovido pelo governo brasileiro, para subsidiar os planos, ações e medidas de mitigação. Nos próximos anos, ao Brasil caberá rever suas metas pré-2020 e pós-2020. O mundo possui Objetivos de Desenvolvimento Sustentável determinados e um Acordo Climático fresquinho que precisam ser honrados pelos

países. São instrumentos jurídicos que preconizam a solidariedade entre as presentes e as futuras gerações.

O governo brasileiro precisa instaurar programas, ações e metas capazes de inovar a matriz energética do país, melhorar o setor florestal, do uso da terra, o setor de energia, agrícola, industrial e de transporte. Apesar da existência das hidrelétricas, novos meios de produção energética devem ser criados e implementados.

O Brasil é um ator referência em assuntos atrelados ao meio ambiente. Por isso, a ele caberá o dever de colaborar com os assuntos climáticos e apresentar metas inspiradoras de desenvolvimento socioambiental e econômico ambiental. Uma nova gestão do meio ambiente planetário precisa ser criada, do contrário, iremos sofrer os efeitos ainda maiores das mudanças climáticas.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. **Decreto n. 2.652**, de 01 julho de 1998. Promulga a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. **Decreto 7.390**, de 09 dezembro de 2010. Regulamenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

CEDIN. Centro de Direito Internacional. **Protocolo de Quioto**. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MILARÉ, Édís. **Direito Ambiental**. 8. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. MMA. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. 2016/1. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. 2016/2. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima**. 2016/3. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Declaração do Milênio**. 2000. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Dos ODM aos ODS**. 2016/1. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. **Dos ODM aos ODS**. 2016/2. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. **Combate às Mudanças Climáticas**. 2016/3. Disponível em: <www.pnud.org.br/ODS13>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. **Combate às Mudanças Climáticas**. 2016/4. Disponível em: <www.pnud.org.br/ODS13>. Acesso em: 20 mar. 2016.

REDE CLIMA. **Quem somos**. Disponível em: <<http://redeclima.ccst.inpe.br/index.php/quem-somos/>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

REDD+ BRASIL. **O que é REDD+**. 2016/1. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/index.php/pt/redd/o-que-e-redd>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. **Entenda melhor a INDC do Brasil.** 2016/2. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando (Org.). **O futuro do regime internacional das mudanças climáticas.** Santos (SP): Editalivros Produções Editoriais, 2015.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. UNFCCC. 2016. **Meetings.** Disponível em: <<http://unfccc.int/meetings/items/6240.php>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. ONU. **The Millennium Development Goals Report.** United Nations: New York, 2015. Disponível em: <www.un.org/millenniumgoals>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. **The Millennium Development Goals Report.** 2016/1. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. **The Millennium Development Goals Report.** 2016/2. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/>. Acesso em: 20 mar. 2016.