



CLIMA E DIREITOS HUMANOS

Vozes e Ações

Apresentação

por Juana Kweitel e Júlia Neiva

A crise climática representa um dos maiores desafios desta geração. Em 2019, as greves a favor da proteção do meio ambiente pararam o mundo. A mobilização civil, que ganhou protagonismo com os movimentos de juventude, passou a representar um caminho efetivo contra a emergência climática, mas também encontrou, no Poder Judiciário, um importante aliado.

No Brasil, a crise ambiental fez com que o Supremo Tribunal Federal se debruçasse, pela primeira vez na história, sobre a agenda climática. O Tribunal realizou, em 2020, uma audiência pública para debater o funcionamento do Fundo Clima, instrumento que determina alocação de recursos destinados à política ambiental e climática no Brasil. Outros casos climáticos avançam no mundo e no judiciário brasileiro.

Há uma tendência mundial no âmbito dos chamados litígios climáticos em se reconhecer a estreita ligação entre clima e direitos humanos. Podemos ver casos em andamento que reclamam pela obrigação do Estado na tutela dos direitos humanos para mitigar as mudanças climáticas em países da Europa, bem como Estados Unidos, Canadá, Peru e Coreia do Sul. Decisões nessa seara já têm estabelecido o mesmo: a Suprema Corte da Holanda, por exemplo, considerou que os riscos das alterações climáticas se enquadram no âmbito da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

A coletânea de artigos, que nasceu a partir de uma parceria inicial entre Conectas, iCS e JOTA, transformou-se nesta coletânea - “**Clima e Direitos Humanos: Vozes e Ações**” -, a qual tem a proposta de trazer para o centro das questões climáticas a importância das discussões sobre direitos humanos e seus desdobramentos em temas como o financiamento sustentável, o litígio estratégico, a mobilização social, o enfrentamento ao racismo socioambiental e a regulação do comércio de emissões de gases do efeito estufa.

Buscando trazer vozes plurais e conectando diferentes mobilizações sociais em torno da luta por justiça climática, o presente livro traz uma grande diversidade de perspectivas, de modo a apontar o campo de clima e direitos humanos a partir da sua abrangência de temáticas. Em quatro momentos que dialogam entre si, essa coletânea é capaz de apresentar conceitos, relatos, debates e casos sobre mudanças climáticas e direitos humanos. Agradecemos a parceria do Instituto Clima e Sociedade (iCS), além de todas as autoras e autores que, desde lugares múltiplos, contribuíram com esse projeto.

Expediente

Conectas Direitos Humanos

Diretora-executiva: **Juana Kweitel**

Diretora de programas: **Camila Asano**

Diretor jurídico e financeiro: **Marcos Fuchs**

Coordenação:

Coordenadora administrativa-financeira: **Fernanda Mioto**

Coordenador de Enfrentamento à Violência Institucional: **Gabriel Sampaio**

Coordenadora de Defesa dos Direitos Socioambientais: **Júlia Neiva**

Coordenador de comunicação e engajamento: **Leonardo Medeiros**

Conselho deliberativo: **Theo Dias (presidente), Anamaria Schindler, Andre Degenszajn, Denise Dora, Douglas Belchior, Flavia Regina de Souza, Hélio Menezes, Malak Poppovic, Margarida Genevois, Marcelo Furtado, Oscar Vilhena, Renata Reis, Silvio Almeida e Sueli Carneiro**

Conselho fiscal: **Emilio Martos, Heloísa Motoki e Luigi Puntel**

Clima e Direitos Humanos: Vozes e Ações

Organização: **Júlia Neiva e Gabriel Mantelli**

Produção: **Camila Mikie Nakaharada, Thaynah Gutierrez, Naomi Quirino,**

Caio Borges, Joana Nabuco e Luiz Franco

Entrevistas: **André Cabette**

Diagramação: **Joana Resek**

Revisão de texto: **Renato Barreto**

Apoio: **Instituto Clima e Sociedade**

Contém artigos previamente publicados pela coluna Direito e Clima, parceria da Conectas com o JOTA.

Conectas Direitos Humanos. Agosto 2021
contato@conectas.org



Sumário

conceitos

- 1 Direito e mudanças climáticas: olhares, tendências e soluções** 06
Juana Kweitel e Alice Amorim
- 2 O que é o direito das mudanças climáticas?** 09
Caroline Dihl Prolo
- 3 Emergência climática e a emergência da litigância climática** 13
Joana Setzer, Kamyła Cunha, Amália Botter Fabbri
- 4 Por uma abordagem de direitos humanos para o clima** 20
Julia Neiva e Gabriel Mantelli
- 5 Você sabe o que é racismo ambiental?** 24
Amanda Costa

relatos

- 6 Povos indígenas e justiça climática** 27
Sonia Guajajara e Luiz Eloy Terena
- 7 O direito ao clima estável achado pelas crianças nas ruas e nos tribunais** 30
Danilo Ferreira Almeida Farias e Angela Barbarulo
- 8 Pretos, favelados, indígenas e quilombolas: a chave para o meio ambiente** 34
Pedro Borges e Jefferson Barbosa
- 9 Entrevista com Nego Bispo** 38
- 10 Entrevista com Ailton Krenak** 40

debates

- 11 A política climática brasileira e seu potencial de judicialização** 42
Ana Maria De Oliveira Nusdeo
- 12 O que há de errado com os litígios climáticos?** 47
Conrado Hübner Mendes e Marco Antônio Moraes Alberto
- 13 Litígio climático na América Latina: colaboração rumo à justiça** 50
Astrid Puentes
- 14 Caminhos para a litigância climática na garantia dos direitos da infância** 53
Thaís Dantas e Letícia Claro

15 Migrações climáticas: invisibilidade legal e abandono. Até quando?	56
Erika Pires Ramos, Tatiana Mendonça Cardoso e Giovanna Gini	
16 Justiça climática compensatória no antropoceno: o que é isso?	60
Fernanda D. L. Damacena	
17 O comércio de emissões e sua regulação internacional e no Brasil	65
Fabiana Alves e Maureen Santos	
18 Política, mudança climática e BNDES	69
Julia de Moraes Almeida e Gabriel Mantelli	
19 O dever jurídico de informar os riscos climáticos	75
Caio Borges e Viviane Muller Prado	

casos

20 Litígio climático baseado em direitos humanos: o caso Urgenda	80
Tessa Khan	
21 Leghari v. Paquistão	84
Délton Winter de Carvalho	
22 Pelo direito ao frio: superando obstáculos para justiça climática nas cortes canadenses	88
Patrícia Galvão Ferreira	
23 Crianças v. crise climática: 16 crianças denunciam 5 países – incluindo o Brasil – à ONU	91
Jefferson Nascimento	
24 Principais pontos acerca da crise climática relacionados na comunicação ao Comitê dos Direitos da Criança	95
Danilo Ferreira Almeida Farias	
25 Litigância climática no Brasil e o casodo Fundo Clima (ADPF 708/DF)	99
Ingo Wolfgang Sarlete Tiago Fensterseifer	
26 Políticas de proteção climática e incentivos econômicos à indústria fóssil: o caso Famílias Pelo Clima v. Governo de São Paulo	105
Flávio Siqueira e Sheila de Carvalho	

Juana Kweitel

Diretora-executiva da Conectas Direitos Humanos.

Alice Amorim

German Chancellor Fellow na Alexander von Humboldt Foundation. Foi Coordenadora do Portfólio de Política Climática e Engajamento do Instituto Clima e Sociedade (iCS).

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 26 de fevereiro de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

Direito e mudanças climáticas: olhares, tendências e soluções

1

PROJETO TEM OBJETIVO DE FOMENTAR A PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE CONTEÚDO JURÍDICO NO CAMPO DO DIREITO E CLIMA.

Existe uma relação intrínseca entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos fundamentais. Diversos tratados e organismos internacionais reconhecem que a concretização do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é pressuposto fundamental para o exercício de outros direitos, como os direitos à saúde, à vida e à moradia. Também constitui, por si só, um direito fundamental da mais alta relevância, conforme reconhecido pela Constituição de 1988, cujo art. 225 estabelece que “[t]odos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

A interdependência entre a preservação ambiental e a realização de direitos fundamentais fica evidente quando se trata dos efeitos das mudanças climáticas.

Nos últimos anos, fenômenos climáticos extremos vêm ocorrendo com maior frequência e intensidade, atingindo direta e concretamente a esfera de direitos de toda a coletividade, mas

em particular das populações mais vulneráveis, como crianças e adolescentes, povos tradicionais e comunidades de baixa renda. Alterações nos padrões de temperatura e no regime de chuvas causam danos a moradias precárias, reduzem o acesso de indivíduos e comunidades à água, ameaçam o valor nutricional de alimentos, dentre outros impactos graves.

Não se está diante, portanto, de uma ameaça futura, mas sim de um fenômeno que atualmente já causa sérios impactos sobre a esfera de direitos de toda a coletividade. Nesse cenário, se torna ainda mais urgente a adoção de medidas que concretizem os compromissos assumidos internacionalmente por meio do Acordo de Paris, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, entre outros.

O direito pode desempenhar um papel importante no cumprimento dessas obrigações e, consequentemente, na contenção do avanço das mudanças climáticas. Em primeiro lugar, a questão climática adquire progressivamente o status de tema central no escopo dos direitos ambientais internacionalmente reconhecidos. O desafio está lançado sobre como prevenir, mitigar e reparar violações a direitos fundamentais por decorrência dos fenômenos climáticos. A complexidade do problema, seu caráter dinâmico e a diversidade de manifestações concretas da mudança do clima na realidade social exigem criatividade na forma como são delineadas e interpretadas as obrigações jurídicas e seus respectivos mecanismos de coerção e instrumentos de garantia.

Uma frente promissora que ganha cada vez mais espaço nas jurisdições de países desenvolvidos e em desenvolvimento é o litígio estratégico em mudanças climáticas.

A correlação entre equilíbrio climático e a garantia de direitos, somada à insuficiência das medidas implementadas por agentes públicos e privados, têm contribuído para o surgimento de inúmeras ações judiciais, ao redor do mundo, conhecidas como “casos climáticos”.

Nesses casos, petionários acionam o Poder Judiciário para realizar o controle sobre as ações e omissões de atores públicos e privados que comprometem o equilíbrio do sistema climático e contribuem para violações de direitos. O Brasil é um dos maiores poluidores e emissores de gases de efeito estufa no mundo, de modo que se faz necessário o desenvolvimento do debate acerca do papel do direito e do Poder Judiciário brasileiros nessa questão

O direito pode oferecer ferramentas inovadoras para dar uma maior efetividade à aplicação de regras e políticas ambientais.

Para isso, um caminho é aprofundar a incorporação da mudança do clima como variável de planejamento e execução de políticas públicas. É do interesse das comunidades atingidas, dos gestores públicos, dos contribuintes e das empresas que fenômenos como maior intensidade de chuvas e variações bruscas de temperatura sejam devidamente considerados, seja na construção e manutenção de barragens ou na implementação de políticas habitacionais. Isto

permitiria, além de salvar vidas, construir infraestruturas mais resilientes para lidar com as oscilações, com consequente redução de gastos públicos.

À luz desses e outros desafios e oportunidades, a Conectas Direitos Humanos, em parceria com o Instituto Clima e Sociedade, iniciou um projeto de pesquisa com o objetivo de fomentar a produção e disseminação de conteúdo jurídico no campo do Direito e Clima. Temos o prazer e a honra de atuar em parceria com o JOTA na publicação de uma série de artigos mensais abordando a questão climática sob a ótica do direito.

Os próximos textos da série, escritos por especialistas de diferentes áreas do direito, tratarão de temas como o litígio estratégico em mudanças climáticas, a regulação do comércio de gases de efeito estufa e a questão dos refugiados climáticos. As contribuições foram pensadas de modo a compor um quadro abrangente e diversificado de perspectivas e ângulos de análise. O leitor e a leitora poderão esperar enfoques temáticos, setoriais, conceituais e geográficos.

Esperamos, com isso, fomentar a expansão do espaço público de discussão sobre a relação entre direito e clima, a partir de uma pluralidade de pontos de vista, abordagens e proposições sobre como avançar no tema, a bem da presente e das futuras gerações. ■

Caroline Dihl Prolo

Sócia do Stocche Forbes Advogados. Fundadora da LACLIMA.

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 26 de março de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

O que é o direito das mudanças climáticas?

2

DESDE 1992, A COMUNIDADE INTERNACIONAL VEM CRIANDO REGRAS PARA EVITAR O AQUECIMENTO GLOBAL PERIGOSO.

As mudanças climáticas já são uma preocupação da comunidade jurídica internacional desde pelo menos 1991, quando iniciadas as discussões para assinatura de um tratado internacional de cooperação para o combate ao aquecimento global: a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças do Clima (“Convenção”), em 1992, no Rio de Janeiro. De lá pra cá, os princípios e conceitos da gestão global de mudanças climáticas foram se aprimorando e consolidando.

No Acordo de Paris assinado em dezembro de 2015, 196 países assumiram compromisso de apresentar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (“NDCs”), que é a obrigação de contribuir para os esforços globais de mitigação de mudanças climáticas. Para implementar suas NDCs, esses países devem criar políticas legais nacionais específicas de mitigação e adaptação de mudanças climáticas, baseadas nos princípios, conceitos, regras e obrigações legais erigidas desde o arcabouço jurídico de mudanças climáticas do plano internacional. Neste contexto, é importante conhecer o direito das mudanças climáticas que se desenvolveu no cenário internacional, capaz de lidar com a complexidade dessa problemática.

A Convenção foi assinada em um contexto de alto consenso entre os países sobre a importância de se disciplinar os impactos de mudanças climáticas. Já no preâmbulo do documento, a comunidade internacional reconhece expressamente que um sistema climático estável é um

“bem comum da humanidade”, e que “está determinada” a combater o aquecimento global perigoso “para as presentes e futuras gerações”. Essa cooperação internacional determinada é essencial para a efetividade de uma política internacional de mudanças climáticas: se um único país dentre os grandes emissores de gases de efeito estufa decidir queimar combustíveis fósseis sem nenhum controle, a temperatura média da Terra vai continuar aumentando, colocando em risco a estabilidade do sistema climático global.

Dessa forma, os compromissos legais estabelecidos na Convenção são essencialmente obrigações de caráter de cooperação entre os países, além da obrigação de tomar medidas no plano doméstico, mas sem nenhum detalhamento e concretude da dimensão das ações a serem tomadas. Somente países desenvolvidos é que são obrigados a limitar suas emissões de gases de efeito estufa.

Neste contexto, emerge o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, que pressupõe o tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, que devem sofrer menos o ônus de implantar políticas de mudanças climáticas uma vez que possuem capacidades limitadas de agir para o combate ao aquecimento global sem prejudicar suas prioridades de erradicação da pobreza. Este princípio é disposto de maneira tão forte na Convenção a ponto de determinar que os países em desenvolvimento somente estão obrigados a tomar medidas de mitigação de mudanças climáticas se receberem o suporte necessário para isso por parte dos países desenvolvidos.

A Convenção consagrou também um outro princípio importante do direito ambiental: o princípio da precaução, que dispõe que a falta de certeza científica não pode ser usada como justificativa para a falta de tomada das ações necessárias a evitar riscos ambientais significativos. Este princípio está explícito na Convenção, e foi crucial durante muito tempo do regime internacional de mudanças climáticas, até que a comunidade científica internacional atingisse consenso sobre as causas humanas do aquecimento global.

Tal consenso foi atingido pela primeira vez em 2007, com o 4º Relatório de Riscos do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas da ONU (“IPCC”). Neste momento, já estava em vigor desde 2005 o Protocolo de Quioto, que implementou de forma detalhada e quantificada as obrigações previstas na Convenção para os países desenvolvidos. O Protocolo de Quioto também criou instrumentos de mercado que permitiram aos países signatários compensarem entre si as suas emissões de gases de efeito estufa, inclusive com projetos realizados em países em desenvolvimento, como o Brasil: foi o surgimento dos mercados de carbono, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Neste momento, o regime era “bifurcado” com tratamentos diferentes para países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Apenas países desenvolvidos tinham obrigações quantificadas de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa. Economias emergentes, como o Brasil, ainda eram considerados países em desenvolvimento, e foram sendo cada vez mais en-

corajados a tomar ações de mitigação do clima de forma voluntária. Foi exatamente o que fez o Brasil durante a Conferência das Partes (“COP”) em Copenhague em 2009, quando o então Presidente Lula anunciou que o Brasil estava voluntariamente se comprometendo a reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020. Este compromisso acabou se traduzindo na Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei Federal N. 12.187/2009), uma política programática – e parcialmente implementada até o momento –, que inclusive incorpora essa meta anunciada, mas faz questão de explicitar que tal meta é “voluntária”.

Essa dinâmica mudou com o Acordo de Paris de 2015. De um lado, o princípio da precaução antes tão importante para justificar as ações previstas na Convenção deu lugar para um contexto mais pautado no princípio da prevenção, ou seja, no reconhecimento de que o risco das mudanças climática catastróficas é concreto. Tal risco foi inclusive quantificado em um aumento de temperatura global entre 1.5°C e “bem menos” que 2°C. Um dos objetivos do Acordo de Paris, neste contexto, é evitar chegar a este aumento de temperatura da Terra, conforme disposto no seu artigo 2º. Além disso, o Acordo de Paris muda o paradigma do princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas ao criar uma obrigação principal aplicável para todos: países desenvolvidos e em desenvolvimento sem distinção devem apresentar uma NDC.

Com isso, a discussão sobre um direito das mudanças climáticas deixa de ser um tema distante de direito internacional para muitos países, que devem agora olhar para o plano doméstico e implementar dentro dos seus ordenamentos jurídicos uma efetiva política de mudanças climáticas, com seus princípios, diretrizes, conceitos, instrumentos, governança e alocação de obrigações.

Dentro desse panorama, o estudo e desenvolvimento do arcabouço jurídico aplicável à gestão de mudanças climáticas representa um campo importante para atuação das universidades e profissionais do direito no Brasil. Neste contexto, a importância do Direito das Mudanças Climáticas reside principalmente na sua capacidade de coordenação entre os planos internacional, nacional e local de ações legislativas e governamentais; bem como na coordenação entre os diversos direitos transversais relacionados. Para além da clara relação com o direito ambiental, o Direito das Mudanças Climáticas também pode ter desdobramentos no direito de propriedade (regulação do uso da terra), direitos humanos (refugiados climáticos), direito administrativo (políticas públicas e matriz energética), responsabilidade civil (danos ambientais), direito internacional (tratados sobre mudanças climáticas), direito econômico e tributário (precificação de carbono), apenas para mencionar alguns.

ALGUNS DESDOBRAMENTOS DO DIREITO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

direito de propriedade

(regulação do uso da terra)

direitos humanos

(refugiados climáticos)

direito administrativo

(políticas públicas e matriz energética)

responsabilidade civil

(danos ambientais)

direito internacional

(tratados sobre mudanças climáticas)

direito econômico e tributário

(precificação de carbono)

É grande o desafio de se implementar, no âmbito nacional, as ações de mudanças climáticas necessárias para evitar o aquecimento global de 1,5° C, principalmente para países em desenvolvimento que não tinham obrigações concretas e substanciais na Convenção ou Protocolo de Quioto. Mas já existe um Direito das Mudanças Climáticas para ajudar neste processo, há muito sendo construído no plano internacional. A comunidade jurídica tem um papel fundamental a desempenhar no desenvolvimento desse direito também no plano doméstico, em especial no Brasil, para tornar efetivo o combate ao aquecimento global, para as presentes e futuras gerações. ■

Joana Setzer

Advogada e Pesquisadora do Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, da London School of Economics and Political Science (GRI/LSE).

Kamyla Cunha

Advogada, Pós-Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Santos. Atua no Instituto Clima e Sociedade (ICS)

Amália Botter Fabbri

Advogada e Pesquisadora do Grupo de Estudos Aplicados ao Meio Ambiente da Universidade de São Paulo (GEAMA-USP).

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 12 de junho de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

Emergência climática e a emergência da litigância climática

3

O último Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) sobre o Aquecimento Global de 1,5 °C, publicado em outubro de 2018, é hoje o texto científico mais importante sobre as mudanças climáticas. Aprovado por 195 governos, o documento ressalta a pequena janela de oportunidades que temos para evitar uma emergência climática.¹ Apesar da consolidação da ciência climática e dos esforços de governos e do setor privado, as repostas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento não têm sido suficientes para estabelecer uma reação ambiciosa, consistente e robusta à atual crise ambiental e climática.

O relatório The Emissions Gap Report 2018 da ONU explicita esta lacuna entre a trajetória das emissões de GEE e o esforço necessário para manter o aumento da temperatura global abaixo de dois graus celsius e coerente com os objetivos da Convenção e do Acordo de Paris.²

1 IPCC, 2018: Summary for Policymakers. World Meteorological Organization, Geneva. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

2 UN Environment, The Emissions Gap Report 2018, Nairobi. Disponível em: <http://www.unenvironment.org/emissionsgap>.

Diante da insuficiência das medias tomadas, diversos parlamentos, centenas de Estados e cidades passaram a oficialmente decretar um “Estado de Emergência Climática”.³ Ao mesmo tempo, cortes, tribunais nacionais e internacionais têm sido instados a julgar demandas climáticas.⁴

Em diversos países, a litigância climática estratégica tem sido utilizada com o objetivo de avançar mecanismos que buscam a redução das emissões de gases de efeito estufa (mitigação), a redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), a reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (perdas e danos), e a gestão dos riscos climáticos.

Algumas ações estratégicas propostas contra governos já tiveram sucesso, como Massachusetts x EPA nos Estados Unidos, o caso Urgenda na Holanda, e o caso Leghari no Paquistão. Apesar de ainda não haver exemplos de sucesso em ações estratégicas propostas contra atores privados, observa-se uma recente segunda onda de casos pendentes. Essa segunda onda de litigância climática de direito privado é caracterizada por uma gama mais ampla de argumentos e estratégias de contencioso, e se desenvolve dentro de um contexto científico, discursivo e constitucional em rápida evolução.⁵

Em ações pontuais, as conquistas também são consideradas significativas.⁶ Com o tempo – de forma incremental e iterativa – casos pontuais consolidaram a prática de incluir considerações sobre mudanças climáticas na avaliação de impacto ambiental (EIA) para projetos com emissões substanciais de gases de efeito estufa, bem como na avaliação de atividades potencialmente expostas às consequências das mudanças climáticas (por exemplo, empreendimentos que serão afetados pela elevação do nível do mar).

A litigância climática – tanto estratégica como pontual – chama a atenção de órgãos do governo e do setor privado para o fato de que as mudanças climáticas constituem uma questão central na efetivação do direito a um meio ambiente equilibrado.

No Brasil, a doutrina e a jurisprudência sobre litigância climática ainda são incipientes, e os poucos casos trazidos não tiveram o ‘impacto transformador’¹⁷ que já foi observado em outros países. Mas a discussão é necessária.

3 Alguns exemplos: parlamento britânico (<https://www.bbc.co.uk/news/newsbeat-47570654>), parlamento Irlandês (<https://www.theguardian.com/environment/2019/may/10/irish-parliament-declares-climate-emergency>) e quase 600 cidades e estados em 13 países (<https://climateemergencydeclaration.org/>).

4 A lista de casos atualizada encontra-se disponível nas bases de dados da LSE/GRI: (<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-laws-of-the-world>) e de Columbia/Sabin Center (<http://climatecasechart.com>).

5 GANGULY, G., SETZER, J. e HEYVAERT, V. If at First You Don’t Succeed: Suing Corporations for Climate Change, *Oxford Journal of Legal Studies*, 38(4), 2018, p. 841–868.

6 PEEL, Jacqueline, OSOFSKY, Hari. *Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

7 PEEL, J., OSOFSKY, H., e FOERSTER, A. A “Next Generation” of Climate Change Litigation?: an Australian Perspective. *Oñati Socio-legal Series* [online]. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=3264173>.

Além da litigância climática ser um fenômeno global, que mais cedo ou mais tarde vai chegar às cortes brasileiras, o Brasil tem emissões significativas de gases de efeito estufa (é o sétimo maior emissor global, sendo o agronegócio responsável por 71% das emissões totais), e o país já está sofrendo com as consequências das mudanças climáticas (em algumas regiões do Nordeste, por exemplo, observa-se um aumento da temperatura de 2°C e redução da chuva em 30%).⁸

A litigância climática foi tema central em diversas palestras do último Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, promovido em maio pelo Instituto O Direito por um Planeta Verde.⁹

Uma consideração inicial sobre a potencial expansão de litígios climáticos no Brasil, inclusive, pode ser vista no artigo de Ana Maria de Oliveira Nusdeo, publicado na revista JOTA.¹⁰

Uma análise mais aprofundada sobre o tema encontra-se no recém-lançado livro Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil, uma obra coletiva que busca identificar os desafios e as oportunidades que se apresentam para a aplicação da litigância climática como estratégia para fortalecimento da governança climática no Brasil.¹¹

Litigância climática como estratégia para fortalecimento da governança ambiental

O ingresso e o trâmite de uma ação judicial implicam custos financeiros altos, que incluem o pagamento de honorários advocatícios e de custas judiciais. Além disso, o sistema judiciário brasileiro sofre com sua morosidade e complexidade. Em que pese tais ressalvas, é cada vez mais provável que a litigância climática venha a ser utilizada como estratégia para fortalecimento da governança ambiental no Brasil.

Primeiro, por causa da necessidade de protegermos o meio ambiente e dos desafios que se colocam para a implementação da legislação existente. No Brasil – assim como em várias partes do mundo –, problemas envolvendo efetividade da governança climática têm ganhado os tribunais. Tanto no nível federal, quanto em muitos estados e municípios, já há marcos legais estabelecidos para a mitigação e adaptação à mudança do clima, mas a efetividade dessas leis e normas ainda é precária, seja pela natureza programática de tais normativos, seja pela dificuldade orçamentária, técnica e operacional dos órgãos de governo, ou mesmo por falta de vontade política.

8 Dados de 2017, segundo o SEEG – Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. Disponível em: <http://seeg.eco.br/>.

9 <http://congresso.planetaverde.org/programacao/>

10 <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/politica-climatica-brasileira-e-seu-potencial-de-judicializacao-06052019>

11 SETZER, J., CUNHA, K. e BOTTER FABRI, A. Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo: RT, 2019.

Ao mesmo tempo, a Constituição Federal de 1988 e a legislação pátria, em princípio, permitem a apreciação, pelo Judiciário, de demandas que tenham por fim a proteção do clima, essencial à promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, em tese, existe um arcabouço legal que permite a viabilização de ações climáticas, seja no mérito, seja na forma.

Segundo, porque o uso da litigância estratégica se coaduna com estratégias de sensibilização pública. Muitos dos casos internacionais de litígio climático enquadram-se nesse contexto, o que permite observar uma tendência em se buscar a governança climática por meio da mobilização jurisdicional. Referidas ações judiciais apresentam uma abordagem estratégica que extrapola os pedidos específicos de proteção dos direitos concretos nela inferidos, e transformam as instituições do Poder Judiciário em atores relevantes na evolução da governança climática.

A crescente quantidade de processos e a qualidade de alguns dos casos têm logrado pressionar governos e empresas a avançar em regulações e medidas de mitigação e adaptação, e têm influenciado positivamente a opinião pública sobre a urgência da problemática.

A QUEM INTERESSA?

Os atores que se relacionam à litigância climática advêm de um grupo bastante diverso, que pode alavancar ações com objetivos variados e nas quais um sujeito pode vir a figurar ora como Autor, ora como Réu. Isto é, ONGs contra empresas, instituições financeiras ou acionistas contra empresas, ONGs contra o Estado, Estado contra empresas, empresas contra o Estado, com objetivos em favor ou em contrariedade à implementação de políticas, normas ou projetos ligados às mudanças climáticas.

Nesses últimos anos da litigância climática estratégica, os principais alvos de litígios foram os governos – que possuem uma obrigação de cuidado, e são chamados em razão da falta de ação e liderança. No Brasil, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um compromisso constitucional, e a realização desse compromisso depende de todos os Poderes do Estado. O descumprimento da política climática constitui uma omissão de órgãos e entidades da administração, em todos os seus níveis.

Assim sendo, em princípio, a litigância climática estratégica pode ser utilizada para exigir que o Estado cumpra com seus deveres fundamentais destinados a garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive para fins de proteção da Amazônia e para o combate às mudanças climáticas. Governos estaduais e municipais que promulgaram políticas de mudanças climáticas também têm falhado em sua função de implementação de compromissos de mitigar as emissões de GEE e de promover a adaptação aos efeitos das

mudanças climáticas, omissão esta que contribui para o agravamento do risco climático, e que, por si, justifica a atuação do Poder Judiciário.

Mas os governos subnacionais também podem figurar no polo ativo de litígios climáticos. Nos Estados Unidos, diversos governos subnacionais (estaduais e municipais), ingressaram com medidas judiciais contra grandes emissores. Em suas ações, as cidades de São Francisco e Oakland, por exemplo, sustentam que cinco empresas de petróleo e carvão (BP, Royal Dutch Shell, Exxon Mobil, Chevron e ConocoPhillips) procuraram atrasar as regulamentações de emissões de gases de efeito estufa ao desacreditarem as pesquisas sobre mudanças climáticas, e, dessa forma, devem ser responsabilizadas pelos impactos climáticos sofridos pelas cidades.

As cidades pleiteiam que as empresas cubram os custos de construção de mecanismos de defesa contra o aumento do nível do mar.¹² Utilizando ainda outro tipo de ação, a Procuradoria da Justiça do Estado de Nova York abriu um processo contra o grupo petrolífero Exxon Mobil, acusando a empresa de fraudar seus acionistas ao subestimar o risco que as mudanças climáticas representam para seus negócios¹³.

Este assunto interessa também à sociedade civil organizada e ao Ministério Público. Em diversos países, jovens tem tomado a liderança. Este o caso de Juliana v. U.S e dos casos trazidos por jovens na Colômbia e na Noruega, todos centrados no argumento de que as presentes e futuras gerações têm o direito a um clima estável e saudável. No Brasil, ainda não há litígios climáticos liderados por jovens e a maioria das organizações da sociedade civil que atuam pela mudança do clima não costuma utilizar ferramentas jurídicas como instrumento de pressão. O Ministério Público, que propõe a maior parte das ações coletivas no país, pode vir a ser um agente importante da litigância ambiental no Brasil.

Também a iniciativa privada deve prestar atenção a este tema. De um lado, há diversos setores que direta e significativamente podem impactar a estabilidade do regime climático. Além do risco de litigância em face de grandes produtores de petróleo e carvão (os 'Carbon Majors'),¹⁴ diversos setores podem ser diretamente afetados pelos efeitos das mudanças climáticas (como no caso de desastres ambientais causados por eventos climáticos extremos).

12 City of Oakland v BP, P.L.C., No.18 – 16663 (2018). Disponível em: <http://climatecasechart.com/case/people-state-california-v-bp-plc-oakland/>.

13 Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/10/nova-york-processa-exxon-mobil-por-nao-informar-acionistas-sobre-riscos-climaticos-do-negocio.shtml>, acesso em: 10.02.2019.

14 O trabalho de Richard Heede foi o primeiro a mapear e quantificar as emissões acumuladas dos 90 maiores produtores de carbono (os "Carbon Majors") de 1854 a 2010. Ver HEEDE, R. (2014). Tracing Anthropogenic Carbon Dioxide and Methane Emissions to Fossil Fuel and Cement Producers, 1854–2010. *Climatic Change* 122(1-2), 229-241, e, ainda, FRUMHOFF, P. C., HEEDE, R., & ORESKES, N. (2015). The climate responsibilities of industrial carbon producers. *Climatic Change*, 132(2), 157-171.

Nesse contexto, diretores de empresas, seguradoras e fundos de pensão podem vir a ser responsabilizados se não administrarem os riscos associados às mudanças climáticas, se esconderem de investidores os riscos das mudanças climáticas ou se não cumprirem com os requisitos de relatórios legais.¹⁵ Fora do Brasil, ações judiciais que têm sido utilizadas como um dos mecanismos possíveis de avanço quanto à maior transparência de informações pelas empresas.

FUTURO DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL

A litigância climática depara-se com uma série de desafios. Como em outros sistemas jurídicos ao redor do mundo, as Cortes brasileiras terão que se manifestar acerca de aspectos complexos intrínsecos a essas demandas, tais como questões em torno do direito de agir, da legitimidade ativa das partes, do nexó de causalidade entre as ações, eventuais omissões e o dano, e, também, sobre a observância do princípio da separação dos poderes.

Em que pese essas questões, a litigância climática tem demonstrado um potencial estratégico de desencadear avanços nas políticas climáticas, sobretudo no caso das ações que demandam iniciativas e programas mais ambiciosos aos governos, bem como naquelas que discutem a extensão e aplicação de certos direitos. Mesmo quando não se obtém uma decisão favorável, ações climáticas podem servir como ferramenta para sensibilizar juízes e para chamar a atenção da sociedade, de legisladores e de agentes tomadores de decisão.

Casos pontuais, que não têm as mudanças climáticas como meta principal, podem também ajudar a trazer a consideração dos riscos das mudanças climáticas na tomada de decisões empresariais e na adoção de energias limpas. Observa-se essa tendência nos recentes processos movidos por acionistas e investidores contra empresas e diretores por divulgação inadequada de risco ligado às mudanças climáticas e nos processos trazidos por jovens em nome dos interesses das futuras gerações

Ainda que, no Brasil, existam poucos casos que trouxeram a questão da proteção do clima para a apreciação do Judiciário, é de se esperar que em pouco tempo a litigância climática se fará mais presente no país.

Alguns dos casos provavelmente trarão o tema como uma questão secundária, por exemplo, em ações que envolvam o licenciamento ambiental de atividades que geram consideráveis emissões de gases de efeito estufa ou construções em zonas costeiras, potencialmente expostas a maior risco em razão do aumento do nível do mar.

¹⁵ Ver: <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability>.

O Brasil possui um arcabouço constitucional e legal avançado – mas pouco implementado – para garantir a efetivação do direito a um meio ambiente equilibrado.

Nesse contexto, a litigância climática pode ser utilizada como um mecanismo descentralizado para impor o Acordo de Paris nas escalas nacional e subnacionais, ou para impedir que um novo governante tome medidas que promovam um retrocesso da proteção ambiental existente. Além disso, ao sinalizar a força da mobilização da sociedade civil em torno desta questão, a litigância climática pode mudar as expectativas de empresas e investidores em relação aos riscos políticos e legais da inação. Mas, em alguns casos, também é possível que a judicialização do tema atue em detrimento da proteção de florestas e do meio ambiente.

Abordar essas questões e perguntas ajudará a desenvolver uma compreensão mais profunda de até que ponto a litigância climática é uma ferramenta adequada para fortalecer a governança climática. ■

Julia Neiva

Coordenadora do Programa de Defesa dos Direitos Socioambientais da Conectas Direitos Humanos

Gabriel Mantelli

Assessor do Programa de Defesa dos Direitos Socioambientais da Conectas Direitos Humanos

Por uma abordagem de direitos humanos para o clima

4

ANTROPOCENO: VIVEMOS EM UMA ÉPOCA DE IMENSAS E CONSTANTES TRANSFORMAÇÕES NO MEIO AMBIENTE.

Essas graves mudanças na natureza – ocasionadas pelos seres humanos – acabam por provocar severas alterações climáticas no planeta. A crise climática é um dos maiores desafios do agora, observado que as temperaturas globais estão aumentando devido às emissões de gases de efeito estufa produzidos pela atividade humana. Esse aumento exponencial das temperaturas está contribuindo diretamente para efeitos nocivos, como secas, inundações, aumento do nível do mar, ondas de calor, eventos climáticos extremos, perda de biodiversidade e o colapso de ecossistemas.¹ Portanto, as mudanças climáticas representam uma grande ameaça não apenas para a vida humana, mas para toda a vida.² Nesse sentido, se estamos diante de riscos à vida humana, consequentemente estamos diante de violações aos direitos humanos.³

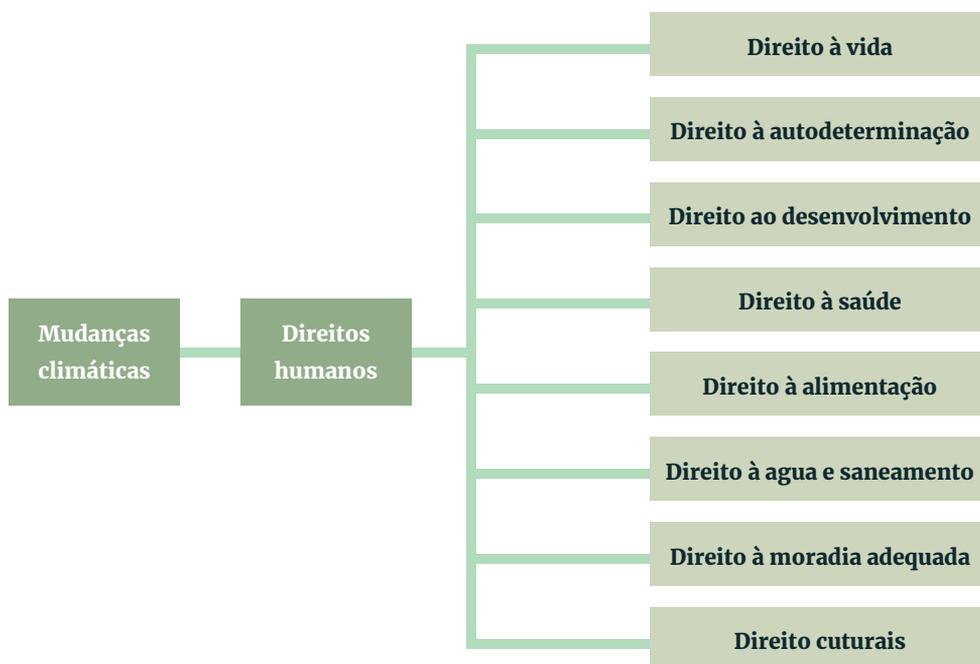
1 UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change. New York and Geneva: OHCHR, 2021. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FSheet38_FAQ_HR_CC_EN.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2021.

2 ROBINSON, Mary. Climate justice: Hope, resilience, and the fight for a sustainable future. New York: Bloomsbury Publishing, 2018.

3 HUMPHREYS, Stephen. Human rights and climate change. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Entendido primeiramente na forma socioambiental, o problema climático passou a ser visto também pela comunidade internacional como uma óbice aos direitos humanos, o que mostra e ressalta a ideia de que as mudanças climáticas representam um problema que necessita de soluções coletivas e globais.^{4,5} Torna-se ainda mais uma preocupação de ordem internacional a partir do momento que temos um risco tangível à vida de pessoas em escala planetária.⁶ A subsistência de diversos povos é ameaçada pelas violentas mudanças climáticas e, assim, compromete-se, em primeiro lugar, um direito básico, que é o da alimentação. Carece de proteção, pois não se restringe apenas à alimentação, pois a moradia, a saúde e a educação das pessoas também correm perigo diante de mudanças decorrentes da alteração climática.⁷

Veja-se, na tabela a seguir, os principais direitos humanos que são violados em decorrência das mudanças climáticas.



Pode-se constatar, por exemplo, violações aos direitos humanos ocasionadas pelas mudanças climáticas diante dos danos nas comunidades e populações vulneráveis ao redor do mundo, das quais são as primeiras a observarem os efeitos negativos decorrentes da crise cli-

4 MIDDLEMISS, Lucie. The effects of community-based action for sustainability on participants' lifestyles. *Local Environment*, v. 16, n. 3, p. 265-280, 2011.

5 CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Guia de Litigância Climática (2019). Disponível em: <<https://www.conectas.org/publicacao/guia-de-litigancia-climatica/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

6 NEIVA, Julia Mello; MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira. Proteger o clima é garantir os direitos humanos. JOTA, [S. l.], 20 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/proteger-clima-garantir-direitos-humanos-20102020>. Acesso em: 13 jul. 2021.

7 PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. A rights turn in climate change litigation?. *Transnational Environmental Law*, Cambridge, v. 7, n. 1, p. 37-67, 2018.

mática.⁸ A situação geográfica e econômica das pessoas está diretamente ligada ao impacto gerado pelas mudanças climáticas, pois quanto maior a situação de vulnerabilidade, menor será a força que vinculam e asseguram seus direitos.⁹

O direito à vida, positivado em diversas convenções e tratados internacionais, corre um iminente perigo com as mudanças climáticas. De acordo com o artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, todas as pessoas têm direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos reitera o direito inerente à vida de todo ser humano como um direito inderrogável e fundamental que não pode ser limitado ou suspenso em nenhuma circunstância. Isso significa, no mínimo, que os Estados não devem apenas tomar medidas eficazes contra a perda previsível e evitável de vidas, mas também possibilitar que as pessoas desfrutem de uma vida com dignidade.

Neste ponto, é importante comentar acerca da pauta de racismo ambiental. O termo diz respeito à relação entre injustiça ambiental e a questão racial.¹⁰ Parte-se do pressuposto de que as populações que integram as minorias raciais e étnicas sofrem impactos significativamente maiores do que aqueles que possuem vantagens sistemáticas na sociedade.¹¹ Nesse escopo, a proteção dos direitos humanos sob a perspectiva internacional, por parte dos Estados, deve se pautar na proteção desses dispositivos que asseguram o direito à vida das pessoas, observando suas desigualdades e vulnerabilidades.¹² Para tanto, o conteúdo essencial que deve ser observado quanto aos direitos humanos, no âmbito da crise climática, deve compreender: mitigar as mudanças climáticas e prevenir impactos negativos; garantir que todas as pessoas tenham capacidade para se adaptar às mudanças climáticas; garantir responsabilização pelos danos aos direitos humanos causados pelas mudanças climáticas; mobilizar o máximo de recursos disponíveis para o desenvolvimento sustentável orientado aos direitos humanos; assegurar equidade na ação climática; proteger direitos humanos de abusos empresariais; garantir igualdade e não-discriminação; e assegurar participação significativa e informada.¹³

Na sequência, prevenir as mudanças climáticas é agir contra os possíveis danos na sociedade e, por parte do Estado, conduzir cooperações internacionais com aportes financeiros e tecnológicos. Os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger, cumprir e promover todos os direi-

8 PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. Transnational climate litigation: The contribution of the global south. *American Journal of International Law*, v. 113, n. 4, p. 679-726, 2019.

9 FONSECA, Alberto; RODRIGUES, Sander Elias. The attractive concept of simplicity in environmental impact assessment: Perceptions of outcomes in southeastern Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 67, p. 101-108, 2015.

10 ALIER, Juan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização*. São Paulo: Contexto, 2007.

11 SOUZA, Arivaldo Santos de. *Direito e racismo ambiental na diáspora africana: promoção da justiça ambiental através do direito*. Bahia: EDUFBA, 2015.

12 FERNANDES, Elizabeth Alves. *Meio ambiente e direitos humanos: o deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas*. Curitiba: Juruá, 2014.

13 FISHER, Dana R.; NASRIN, Sohana. *Climate activism and its effects*. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, v. 12, n. 1, p. 1-11, 2021.

tos humanos para todas as pessoas, sem discriminação.¹⁴ A não adoção de medidas afirmativas para prevenir danos aos direitos humanos causados pelas mudanças climáticas, inclusive danos previsíveis a longo prazo, viola essa obrigação. Em seu Quinto Relatório de Avaliação, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas confirmou que as mudanças climáticas foram causadas por emissões antropogênicas de gases de efeito estufa. Os impactos negativos dessas mudanças aumentarão exponencialmente de acordo com o grau delas que finalmente ocorra e afetarão desproporcionalmente pessoas em situações desfavorecidas, entre elas mulheres, crianças, idosos, povos indígenas, minorias, migrantes, trabalhadores rurais, pessoas com deficiência e os pobres.¹⁵ Portanto, os Estados devem agir para limitar as emissões antropogênicas de gases de efeito estufa (por exemplo, mitigar as mudanças climáticas), inclusive por meio de medidas regulatórias, a fim de prevenir, na medida do possível, os impactos negativos atuais e futuros das mudanças climáticas sobre os direitos humanos.¹⁶

Em suma, podemos constatar que, enquanto os problemas decorrentes das mudanças climáticas não forem observados a partir da seara dos direitos humanos, os impactos e ameaças à vida se tornaram cada vez mais crescentes. Todavia, é preciso reconhecer que tanto Estados como organismos internacionais têm gradativamente avançado para reconhecer o vínculo entre as mudanças climáticas e os direitos humanos, como foi reconhecido pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2008, por meio da Resolução 7/23. ■

14 MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: Uma análise a partir dos Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais*. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2017.

15 KRAKOFF, Sarah. *Environmental Injustice and the Limits of Possibilities for Environmental Law*. *Environmental Law*, v. 49, n. 1, p. 229-247, 2019.

16 ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. São Paulo: Garamond, 2008.

Amanda Costa

Ativista climática, jovem embaixadora da ONU, delegada do Brasil no G20 Youth Summit e em 2021 entrou para a lista #Under30 da revista Forbes.

Este texto foi publicado anteriormente no site Agência Jovem de Notícias em 18 de novembro de 2020, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

Você sabe o que é Racismo Ambiental?

5

EM UM MUNDO EM QUE A RAÇA DEFINE A VIDA E A MORTE, NÃO A TOMAR COMO ELEMENTO DE ANÁLISE DAS GRANDES QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS DEMONSTRA A FALTA DE COMPROMISSO COM A CIÊNCIA E COM A RESOLUÇÃO DAS GRANDES MAZELAS DO MUNDO.

Silvio Almeida

Olá, minhas hortinhas orgânicas, como vocês estão?

Eu estava morrendo de saudades dos nossos papos mensais! Durante seis meses eu refleti com vocês sobre as interseccionalidades da Agenda 2030 e agora quero compartilhar meu novo tema de investigação, o racismo ambiental.

Mas antes de apresentar uma narrativa sobre o tema, quero mostrar a vocês a importância de investigar o racismo estrutural.

Acreditam que eu já ouvi as seguintes frases:

"Amandinha, que chatice falar de racismo. Somos todos humanos!"

“Racismo é coisa de gente mimimi. Quem quer consegue!”

“Você mora numa casa tão bonita! Não deveria falar que é na periferia.”

Queridos, internalizem uma verdade: o racismo é sempre estrutural, ou seja, integra a organização social, econômica e ambiental da sociedade contemporânea.

Essa hierarquia opressora serve como uma tecnologia de colonialismo contra os povos vulneráveis, prejudicando principalmente a galera preta, indígena, quilombola, ribeirinha e todos os demais grupos minoritários que ocupam a base da pirâmide social.

Decidi fazer um recorte para essa narrativa, abordando essa temática a partir do meu lugar de fala, como mulher preta e periférica.

Reflitam comigo: Por que existe uma predominância de povos pretos nas favelas e periferias? Por que esses lugares são tão carentes de educação, saúde, saneamento e estruturas básicas que possibilitam uma vida abundante e de qualidade?

Precisamos romper com a cisão criada numa sociedade desigual e criar novos marcos civilizatórios que coloquem sujeitos historicamente subalternizados como protagonistas do debate, fortalecendo sua resistência e reexistência!

RACISMO AMBIENTAL

O termo racismo ambiental foi abordado pela primeira vez pelo líder afro-americano ativista pelos direitos civis Dr. Benjamin Franklin Chavis Jr., em 1981, num contexto de manifestações do movimento negro contra injustiças ambientais.

De acordo com o Dr. Franklin:



Racismo ambiental é a discriminação racial na elaboração de políticas ambientais, aplicação de regulamentos e leis, direcionamento deliberado de comunidades negras para instalações de resíduos tóxicos, sanção oficial da presença de venenos e poluentes com risco de vida a comunidades e exclusão de pessoas negras da liderança dos movimentos ecológicos”.

O termo foi expandido e, além de abordar a exposição a resíduos tóxicos, inclui inundações, contaminação pela extração de recursos naturais e industriais, carência de bens essenciais ou a exclusão da administração e tomada de decisões sobre as terras e os recursos naturais pelas populações locais.

Escrever sobre racismo ambiental é lutar contra o neocolonialismo exercido pelo sistema capitalista de supremacia branca, que insiste em se apropriar dos recursos das populações pretas, periféricas, indígenas, quilombolas e ribeirinhas.

Pautar essa temática é evidenciar as injustiças ambientais a que os povos vulneráveis são submetidos. Regiões indígenas não demarcadas, favelas com alto risco de deslizamento de terra, lixões e áreas urbanas não atendidas por saneamento básico são exemplos característicos da opressão contra grupos minoritários.

Os povos menos favorecidos socioeconomicamente estão sobrecarregados pelos danos ambientais impostos em seus respectivos territórios. Está na hora de construir uma atuação ambientalista que seja intrinsecamente antirracista!

Eu cansei de ouvir que “meio ambiente é assunto de gente branca, rica e burguesa”. Eu estou aqui para quebrar padrões! Sou preta, moro na periferia de São Paulo e assumi o ativismo climático como um dos pilares da minha vida, desafiando o status quo e contrariando a lógica heteronormativa que insiste em silenciar a minha voz.

Genocídio não é só a morte por tiro, mas é toda a lógica de exclusão baseada na nossa identidade racial que faz com que a minha vida seja descartada dentro do sistema. Stephanie Ribeiro

Queridos leitores, convido vocês a refletirem sobre essa temática, descolonizarem o seu pensamento e diversificarem a sua curadoria de conteúdo. Que tal começar pelo Instagram, seguindo ativistas ambientais pretos e periféricos? :) ■



Raul Santiago
@raullantiago



Stephanie Ribeiro
@ste_rib



Karina Penha
@kataflor

Sonia Guajajara

Coordenadora executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

Luiz Eloy Terena

Advogado e coordenador jurídico da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

Povos indígenas e justiça climática

6

Há alguns anos os Munduruku do Tapajós vêm notando: a chuva que caía em novembro nas suas terras agora chega em março. As mudanças climáticas são mais percebidas pelos povos indígenas, pois mantemos uma relação íntima com a Mãe Natureza: dela vem todo o nosso sustento e ela nos dá todas as explicações para os fenômenos que afetam nossas vidas. Entendemos a sua língua. Olhar para o céu, sentir a temperatura, ouvir a batida da terra são coisas que aprendemos desde muito cedo, por meio da educação indígena, que nos prepara para o manejo do mundo, nos traz sentido para a vida. Mas por todo lugar que passamos temos ouvido percepções pessoais em relação ao desequilíbrio no clima. Até mesmo nos grandes centros urbanos muita gente já percebe seus efeitos no cotidiano. As transformações começam a despertar os instintos de todos.

A pedagogia indígena que nos faz compreender os sinais da Mãe Terra também nos dá uma visão holística em que rios, lagos, animais, florestas e seres encantados que ali habitam são sujeitos de direitos como nós, seres humanos, e devem ser respeitados. Por isso, falar em impactos das mudanças climáticas requer necessariamente reconhecer a importância dos territórios tradicionais, especialmente as terras indígenas. Estes espaços cumprem um papel fundamental

no equilíbrio climático, beneficiando, assim, toda a Humanidade. Mas para que eles sejam preservados é preciso preservar também o modo de vida dos povos originários. Com o seu próprio meio de vida indígenas garantem essa harmonia e o bem-estar para além de suas terras.

No tempo em que estamos vivendo, em que um vírus parou o mundo e afetou a rotina de bilhões de pessoas de todas as classes sociais e diferentes culturas, é fundamental parar para pensar seriamente na necessidade de respeitar a biodiversidade presente em nossos territórios. Mas, no Brasil, vem sendo adotada por parte do atual governo uma política extremamente nociva ao meio ambiente e às comunidades tradicionais. Territórios estão sendo invadidos por garimpeiros e madeireiros; aldeias foram cercadas por fazendas de gado e soja; os rios são contaminados por agrotóxicos e mercúrio; a Floresta Amazônica e o Pantanal estão queimando e virando cinza. E os fundos econômicos continuam apoiando financeiramente essa ganância desenfreada que destrói o planeta.

Precisamos mais do que nunca chamar a atenção para o recado que os povos originários vêm dando a partir dos saberes tradicionais que orientam nosso modo de ver e entender o mundo.

É neste contexto que mais uma vez chamamos a atenção para a necessidade de pensar a justiça climática a partir dos nossos territórios. É preciso ir além das metas estabelecidas nos acordos internacionais e passar a considerar o papel vital que as comunidades tradicionais desempenham nesse processo, que deve ser pensado em eixos de responsabilidade socioambiental. Não temos dúvida de que os governos e as estruturas de justiça constituem espaços importantes de ação, mas é preciso incluir nas estratégias as práticas e os saberes dos povos indígenas no cuidado com o meio ambiente. E, para que isso ocorra, temos como pressuposto fundamental o reconhecimento e a proteção das terras tradicionalmente ocupadas.

Assentadas tais balizas, é preciso incluir oficialmente a percepção indígena no debate das mudanças climáticas. Como dizem nossos caciques, “o tempo está diferente, não temos mais controle dos ciclos”. O que é sentido na aldeia é o presságio devastador do que pode recair sobre toda a Humanidade. Por isso, entendemos que temos eixos fundamentais para debater justiça climática atualmente. O primeiro deles é o reconhecimento do Estado pluriétnico. Atualmente no Brasil existem 305 povos, falantes de mais de 274 línguas, e o registro de 114 grupos que vivem isolados ou de contato recente. Essa diversidade marca o Estado brasileiro, mas muitos ainda têm dificuldade em lidar com a diferença, especialmente os agentes da esfera pública. A adoção de uma postura que tende a desconsiderar a diversidade é altamente prejudicial ao debate que tem por objetivo pensar o futuro da Humanidade. Esta é a chave.

Falar em justiça climática é justamente pensar o destino das futuras gerações e isso está atrelado à necessidade de se respeitar as diferenças.

Por mais que tenhamos normas e tratados que protejam tais direitos, de nada vão adiantar se as pessoas não tiverem a noção do rastro que a raça humana deixa sobre a Terra. Neste ponto, os povos indígenas têm muito a ensinar a sociedade em geral. Por mais que a palavra “povos” incomode a muitos, esta é a expressão que carrega o significado de sociedade com organização, cultura, língua, sistema econômico e político próprios. Os povos indígenas transitam entre diferentes sistemas – indígenas e não indígenas – e este desafio constante nos ensinou ainda mais como trilhar o caminho holístico. Aprendemos resistindo.

Outro eixo é a imediata demarcação das terras indígenas. São 1.290 delas, sendo 408 homologadas e 821 em processo de regularização e/ou reivindicadas. As terras indígenas – demarcadas ou não –, em sua quase totalidade, encontram-se invadidas, depredadas e em processo de profunda devastação. Há, também, a inaceitável condição de centenas de comunidades indígenas que vivem nas margens de rodovias ou acampadas em diminutas parcelas de terras estaduais ou municipais, em áreas degradadas e contaminadas pela poluição ou por agrotóxicos. A omissão e a morosidade na regularização de nossos territórios são os aspectos que marcam os procedimentos demarcatórios. Podemos citar ainda as ações judiciais que tentam impor limites aos direitos e às iniciativas legislativas que tumultuam a política indigenista e acabam servindo como uma espécie de freio ao alcance dos direitos constitucionais.

O Brasil é signatário da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que garante o “direito a consulta e consentimento prévio, livre e informado” dos povos tradicionais antes de serem tomadas decisões que possam afetar seus bens ou direitos. Ou seja, é o recurso que temos para influenciar efetivamente o processo de tomada de resoluções administrativas e legislativas que nos afetem diretamente. Este direito vem sendo sistematicamente violado pelo Estado brasileiro, sobretudo durante a pandemia.

É preciso, também, que a sociedade civil tenha a consciência do seu poder de influenciar governos e empresas a tomarem medidas que ajudem na preservação do meio ambiente. As grandes corporações devem ser responsabilizadas por seus atos – crimes como os de Brumadinho e Mariana e compra de madeira ilegal não devem ser mais tolerados – e devem, por si próprias, rever conceitos e aplicar a ideia de desenvolvimento sustentável em prática. Uma empresa privada já levou o homem ao espaço. Lá de cima deu para ver que o planeta é frágil e finito. ■

Danilo Ferreira Almeida Farias

Advogado do Instituto Alana.

Angela Barbarulo

Advogada responsável pelo projeto Justiça Climática e Socioambiental do Instituto Alana.

O direito ao clima estável achado pelas crianças nas ruas e nos tribunais:

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ATIVISMO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES PARA CONTER A CRISE CLIMÁTICA

7

O mundo tem notado o papel fundamental de crianças e adolescentes na luta contra a crise climática. Nomes como Greta Thunberg (Suécia), Chiara Sacchi (Argentina) Catarina Lorenzo (Brasil),¹ Ayakha Melithafa (África do Sul), Deborah Adegbile (Nigéria) e Alexandria Villaseñor (Estados Unidos) figuram entre as ativistas climáticas que estão provocando, por meio de protestos, greves, mobilizações e litígios climáticos, uma série de iniciativas para efetivação resiliente, sustentável e diversificada da governança climática global.

O protagonismo infantil é notável para a agenda climática em todo o mundo, tal qual o inesquecível protesto que Greta Thunberg² fez em frente

¹ Ativista climática brasileira que discursou na ONU sobre mudanças climáticas e integra o grupo de crianças e adolescentes que protocolaram denúncia no Comitê Internacional da Criança e do Adolescente vinculado ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sobre medidas corretivas e recomendações da crise climática.

² Ana Carolina Amaral, José Henrique Mariante e Giuliana Miranda, “Quem é a ativista Greta Thunberg?.” Folha de S.Paulo, julho de 2020, acesso em 22 de outubro de 2020, <https://www1.folha.uol.com.br/webstories/cultura/2020/07/quem-e-a-ativista-greta-thunberg>.

ao Parlamento sueco com a criação do movimento “Fridays for Future”, o que incentivou milhares de crianças e adolescentes ao redor do mundo a fazerem greves pelo clima, com ausência escolar às sextas-feiras, reivindicando ações incisivas dos líderes políticos e governos locais para que direcionassem esforços para a minimização dos impactos das mudanças climáticas e a opção pela utilização de energias renováveis.

Essas ativistas climáticas, conjuntamente a outras crianças e adolescentes, denunciaram³ os Estados da Argentina, Brasil, França, Alemanha e Turquia, em 23 de setembro de 2019, ao Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas (ONU), buscando providências a respeito dos impactos das mudanças climáticas, com especial foco nas violações recaídas sobre os direitos à vida, saúde e cultura desses petionantes pela consideração das suas vulnerabilidades e da omissão dos governos.

Essas crianças e adolescentes figuram também ao redor do mundo no polo ativo de diversos litígios climáticos,⁴ como pode ser observado nos seguintes casos: Juliana v. Estados Unidos, 2015;^{5,6} Ridhima Pandey v. Índia, 2019;⁷ Luisa-Marie Neubauer e outros v. Alemanha, 2020;⁸ Rahab Ali v. Paquistão, 2016;⁹ Cecilia La Rose v. Sua Majestade, a Rainha e outro - Canadá, 2019;¹⁰ Crianças e Jovens portugueses e Global Legal Action Network (GLAN) v. Países

3 Elisa Meirelles Reis, “16 crianças e adolescentes, incluindo Greta Thunberg, registram uma queixa importante ao Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas.” UNICEF, 23 de setembro de 2019, acesso em 22 de outubro de 2020, <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/16-criancas-e-adolescentes-incluindo-greta-thunberg-registram-uma-queixa>.

4 Jacqueline Peel e Hari M Osofsky, “Climate change litigation,” *Annual Review of Law and Social Science* 16 (2015): 21-38, acesso em 23 de outubro de 2020, <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-lawsocsci-022420-122936>.

5 “Juliana v. United States,” *Climate Case Chart*, 2015, acesso em 23 de outubro de 2020, <http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>.

6 “Juliana v. United States,” *Our Children’s Trust*, 2015, acesso em 23 de outubro de 2020, <https://www.ourchildrenstrust.org/juliana-v-us>.

7 “Nine years old sues Indian government over climate change inaction,” *The Guardian*, 7 de abril de 2017, acesso em 22 de outubro de 2020, <https://www.theguardian.com/environment/2017/apr/07/nine-year-old-ridhima-pandey-sues-indian-government-over-climate-change-inaction>.

8 “Constitutional complaint,” *Blogs2@CLS*, 2020, acesso em 22 de outubro de 2020, http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200206_11817_complaint.pdf.

9 Jacqueline Peel e Jolene Lin, “Transnational climate litigation: the contribution of the global South,” *American Journal of International Law* 113, no. 4 (2019): 679-726, acesso em 22 de outubro de 2020, https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/4BF1BFCD33474A8E7370425F3014BE26/S2398772320000057a.pdf/litigating_climate_claims_in_india.pdf.

10 Michael Burger e Justin Gundlach, “The status of climate change litigation: a global review.” *United Nations Environment Programme*, maio de 2017, acesso em 22 de outubro de 2020, <http://columbiaclimatelaw.com/files/2017/05/Burger-Gundlach-2017-05-UN-Envt-CC-Litigation.pdf>.

européus;¹¹ e Movimento Famílias pelo Clima v. Governo de São Paulo, 2020.¹² Essa proliferação de litígios climáticos envolvendo crianças e adolescentes revela a forte influência desses atores na transformação das suas realidades climáticas ao redor do mundo e também na relação da prejudicialidade dos impactos das mudanças climáticas em seus direitos de forma ainda mais grave, como é muito destacado no caso da poluição do ar,¹³ motivo de morte e doenças crônicas de milhões de crianças ao redor do mundo.¹⁴

A atuação da população infantil irradiada nas esferas de poder para modificar a emergência climática atual tem atribuído novos contornos à agenda climática.

O exercício democrático da cidadania climática com atuações grevistas, protestos, mobilizações e litígios climáticos são estratégias da contribuição de crianças e adolescentes, configurando-se primordiais para a retomada de padrões climaticamente estáveis à readequação para uma sociedade consciente e preocupada com o futuro das presentes e sucessivas gerações. Afinal, eles estão inseridos na preocupação global em pensar o futuro resiliente do meio ambiente para a vida humana.

Essa cidadania climática é considerada um movimento social para a constituição de um direito ao clima estável “achado na rua e nos tribunais”,¹⁵ proveniente de ações de liberdades¹⁶ de crianças e adolescentes com a finalidade de legitimação de uma luta de caráter essencialmente humano. As vozes dos atores infantis para denunciar a crise climática têm reverberado no contexto mundial, porém ínfimas são as prioridades destinadas e pensadas para as crianças e os adolescentes nessa crescente de desastres climáticos ao redor do mundo. Existem inúmeras infâncias e adolescências interseccionadas por raça, gênero e classe espalhadas em diversos territórios vulneráveis e desiguais de comunidades tradicionais e periferias fortemente afetadas pelas mudanças climáticas, e é central para se constituir qualquer concepção de justiça climática a defesa em primeiro lugar desse segmento.

11 Megan Darby, “Crianças portuguesas se preparam para processar países da UE por inatividade climática.” Observatório do Clima, 25 de setembro de 2017, acesso em 22 de outubro de 2020, <http://www.observatoriodoclima.eco.br/criancas-portuguesas-se-preparam-para-processar-paises-da-uniao-europeia-por-inatividade-climatica/>.

12 Marcos Cândido, “Famílias processam governo de SP por financiar aquecimento global.” ECOA Por um mundo melhor, 29 de setembro de 2020, acesso em 22 de outubro de 2020, <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/09/29/criancas-processam-governo-de-sp-por-financiar-aquecimento-global.htm>.

13 J. Schubert, “Protecting environmental child rights.” Terre des Hommes, 2017, acesso em 22 de outubro de 2020, http://www.terredeshommes.org/wp-content/uploads/2013/01/tdh_Environmental-Child-Rights_2012-11-final.pdf.

14 “Não polua o meu futuro! O impacto do ambiente na saúde das crianças,” Organização Pan-Americana da Saúde e Organização Mundial da Saúde, 2018, acesso em 22 de outubro de 2020, <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49123/OPASBRA180023-por.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

15 Roberto Lyra Filho, “Direito e Lei,” in O Direito Achado na Rua, coord. José Geraldo de Sousa Junior (Brasília: Editora UnB, 1988).

16 José Geraldo de Sousa Junior, “Direito como liberdade: O Direito achado na rua – Experiências populares emancipatórias de criação do Direito.” Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação, 2008, acesso em 22 de outubro de 2020, <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp149020.pdf>.

A busca de um direito socioambiental ao clima estável nasce nas ruas ancorada em movimentos sociais climáticos exercidos especialmente por crianças e adolescentes quando protestam e fazem greves, quando se mobilizam para a efetivação de denúncias, para o engajamento de forças nas instâncias públicas, na cooperação entre famílias para acionar o Sistema de Justiça e outras ações que estão alinhadas com o ativismo climático de crianças e adolescentes para o endereçamento da confluência de uma governança climática priorizada e protagonizada por eles mesmos.

É inquestionável o legado que as crianças e os adolescentes têm deixado para conter a crise climática, sendo estes atores os mais vulneráveis e também protagonistas para modificação dessa realidade. Têm-se tornado inspirações para o seu tempo, demonstrado grandes feitos e sido lembrados pela história. O ativismo climático da população infantil exercido nas ruas e nas instâncias de poder do Estado pode ser considerado um instrumento intergeracional para potencializar a justiça climática. ■

Pedro Borges

Jornalista e um dos fundadores do portal de mídia negra Alma Preta.

Jefferson Barbosa

Jornalista, integrante do PerifaConnection, fundador do coletivo Voz da Baixada.

Pretos, favelados, indígenas e quilombolas: a chave para o meio ambiente

8

NÃO EXISTE MAIS POSSIBILIDADE DE SE SEPARAR AS AGENDAS CLIMÁTICAS E SOCIAIS.

A dinâmica cotidiana global e a ação direta do capital¹ demonstram como os principais agressores do meio ambiente são aqueles detentores dos meios de produção. A faixa do 1% mais rico do globo é também a maior defensora da manutenção das desigualdades sociais, raciais e de gênero.

As previsões de cientistas ambientais, que demonstram ano após ano as agressões feitas à natureza e os impactos sobre a dinâmica da vida na Terra, devem estar acompanhadas do que dizem cientistas sociais, que sinalizam para a incompatibilidade das desigualdades e diferenças entre seres humanos no atual modelo de sociedade.

No Brasil, país estruturalmente marcado pelo racismo, os principais efeitos dos desastres ambientais e da falta de infraestrutura e investimento para a preservação do meio ambiente recaem sobre os povos não brancos. Quilombolas, povos pesqueiros, ribeirinhos, favelados, periféricos, indígenas e pretos, esses grupos sentem, literalmente na pele, os efeitos das agressões à natureza.

¹ Ver Dennis Oliveira, “Ação Direta do Capital: o poder do capitalismo contemporâneo,” *Psicologia Política* 15, no. 33 (2015): 405–421, acesso em 8 de fevereiro de 2021, <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v15n33/v15n33a11.pdf>.

O relatório “Racismo e violência contra quilombos no Brasil”² mostrou que, na comparação entre 2016 e 2017, houve um aumento de 350% no número de quilombolas assassinados. O dado foi obtido a partir de pesquisa desenvolvida pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e a Terra de Direitos, em parceria com o Coletivo de Assessoria Jurídica Joãozinho de Mangal e a Associação de Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR). Segundo o documento, uma das razões para o aumento é o cenário de maior disputa no campo e nas florestas, sobretudo por conta da ação de fazendeiros e madeireiros, entre outros.

Outra pesquisa, desenvolvida pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz),³ mapeou **605 conflitos socioambientais no Brasil**. O mapeamento é feito desde 2006 e o artigo publicado no site da Fiocruz sinaliza a prevalência de conflitos sobre grupos não brancos, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos e pescadores, entre outros.



As violências sobre esses grupos são múltiplas, ocorrem tanto no campo da contaminação, desnutrição, violência física, quanto por meio do ataque ao território desses sujeitos, seja por meio de queimadas, contaminação do solo ou desmatamento.

Em Salvador, a poluição sobre a Bahia de Todos os Santos, espaço sagrado para as religiões de matriz africana e local importante para a saúde alimentar de comunidades pesqueiras, tem impactado de maneira direta o cotidiano dessas famílias. Em entrevista para o Alma Preta,⁴ a ativista Eliete Paraguassú, liderança nacional do movimento negro, condenou a contaminação por petróleo do Rio São Pedro: “O que nós enfrentamos é racismo ambiental, institucional e tem cor: é preto”.

O racismo ambiental é um conceito primeiramente anunciado por Benjamim Chavis, assistente de Martin Luther King Jr. na luta pelos direitos civis nos Estados Unidos. Ele acredita que o termo se aplica para situações em que há discriminação racial nas políticas ambientais. “É discriminação racial na escolha deliberada de comunidades de cor para depositar rejeitos tóxicos e instalar indústrias poluidoras. É discriminação racial ao sancionar oficialmente a presença de venenos e poluentes que ameaçam as vidas nas comunidades de cor”, explicou o líder religioso. “É discriminação racial é excluir as pessoas de cor, historicamente, dos principais

2 “Número de assassinatos de quilombolas cresceu 350% em um ano, aponta pesquisa,” Alma Preta, 25 de setembro de 2018, acesso em 8 de fevereiro de 2021, <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/numero-de-assassinatos-de-quilombolas-cresceu-350-em-um-ano-aponta-pesquisa>.

3 Ver Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, Homepage, [s.d.], acesso em 8 de fevereiro de 2021, <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>.

4 Ver Lucas Veloso, “O que gente vive na Ilha da Maré é racismo ambiental”, denuncia Eliete Paraguassú.” Alma Preta, 2019, acesso em 8 de fevereiro de 2021, <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/o-que-gente-vive-na-ilha-da-mare-e-racismo-ambiental-denuncia-eliete-paraguassu>.

grupos ambientalistas, dos comitês de decisão, das comissões e das instâncias regulamentadoras”, completou Chavis.

Em centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro a questão climática pode até parecer distante para algumas pessoas, mas ela infelizmente interfere e muito na dinâmica cotidiana das periferias e favelas.

Durante os períodos de chuva, a falta de recursos para o saneamento básico, o tratamento adequado de esgoto e o cuidado de maneira geral com a água reverbera em enchentes que disseminam doenças e deixam aquelas e aqueles mais vulneráveis em situações mais delicadas. Quando chove demais, muitos logo se preocupam com a possibilidade de perder móveis e, em muitos casos, vidas.

A situação de saneamento básico é grave no país. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada em 2018, cerca de 100 milhões de pessoas não têm acesso a serviços de coleta e tratamento de esgoto e 35 milhões de pessoas não têm acesso à água encanada e tratada em casa.

A pesquisa também sinaliza para a disparidade racial, um agravante importante para se entender as desigualdades e vulnerabilidades no país. A pesquisa mostrou que 54,7% dos domicílios em que a pessoa residente era preta ou parda tinham acesso aos serviços de abastecimento de água por rede geral, esgotamento por rede coletora ou pluvial e coleta direta ou indireta de lixo. Entre os domicílios em que a pessoa residente era branca, esse percentual subia para 72,1%.

ACESSO AOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR REDE GERAL, ESGOTAMENTO POR REDE COLETORA OU PLUVIAL E COLETA DIRETA OU INDIRETA DE LIXO



A dinâmica prática do cotidiano não deixa pretas e pretos separarem o que é agenda ambiental e social, mesmo que isso não esteja propriamente nomeado em termos técnicos ou conceitos acadêmicos.

Assim como em outras esferas da sociedade, cabe à academia eurocêntrica e aos movimentos sociais brancos ouvir mais e acompanhar as construções desses segmentos sociais. A prova de que ainda estamos distantes disso foi o perfil da comitiva brasileira para a Conferência do Clima em Madrid (COP-25)⁵: grande maioria de brancos; uma representação indígena digna; e ausência total de pretos, quilombolas⁶ e ribeirinhos.

A afirmação acima em momento algum busca uma oposição aos indígenas. Eles devem nos servir de inspiração, para que em outros momentos exista uma representação negra e indígena consistente na Conferência do Clima e nos demais espaços de discussão.

A participação de um pequeno grupo de jovens comunicadores negros das periferias dos grandes centros urbanos do país permitiu uma cobertura diversa sobre a Conversa do Clima. Outros olhares, perguntas, pautas, questionamentos, um diferente imaginário, mais completo e real foram feitos a partir da cobertura.

Foram esses comunicadores que, inclusive, durante e pós-COP 25, mantiveram de pé a bandeira sobre direitos humanos, economia e meio ambiente, na medida em que questionaram⁷ e ainda questionam os investimentos públicos e a possibilidade de se gerar renda, trabalho, não ferir o meio ambiente e garantir direitos. Quem sabe, assim, o Brasil pare de fabricar cenários como o das enchentes das favelas de Norte a Sul do território nacional.

Algumas experiências surgiram desde então para oxigenar esse campo e o empretecer também, como o LAB PerifaConnection Clima e Periferias, que teve como um de seus frutos um manual sobre racismo ambiental no qual as autoras afirmam: “Impactos climáticos têm cor, gênero e lugar”.⁸ No mesmo manual seguem afirmando que “as periferias e as populações tradicionais querem ser agentes em um mundo com menos emissões, e não apenas resultados de impactos ou metas”.⁹ Enquanto formos excluídos de debates que dizem respeito às vidas de todos, como o debate climático – quando a maioria desses “todos” somos nós –, não avançaremos. ■

5 Fernanda Macedo, “Seja feita justiça (climática)”. Página 22, 19 de dezembro de 2019, acesso em 8 de fevereiro de 2021, <https://pagina22.com.br/2019/12/19/seja-feita-justica-climatica/>.

6 Nataly Simões e Pedro Borges, “Única quilombola na COP25 exige investimento para participação de comunidades tradicionais.” Alma Preta, 6 de dezembro de 2019, acesso em 8 de fevereiro de 2021, <https://almapreta.com/editorias/realidade/unica-quilombola-na-cop25-exige-investimento-para-participacao-de-comunidades-tradicionais>.

7 Jefferson Barbosa, “Uma perspectiva da juventude periférica brasileira na COP-25.” Nexo Jornal, 15 de dezembro de 2019, acesso em 8 de fevereiro de 2021, <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2019/Uma-perspectiva-da-juventude-perif%C3%A9rica-brasileira-na-COP-25>.

8 “Racismo Climático,” Clima e Sociedade, 21 de julho de 2020, acesso em 8 de fevereiro de 2021, <https://www.climaesociedade.org/post/racismo-e-mudancas-climaticas-perifaconnection>.

9 Ibid.

Nego Bispo

Lavrador, formado por mestras e mestres de ofícios, morador do Quilombo Saco-Curtume no Piauí.



Créditos:
Guilherme Fagundes

Entrevista com Nego Bispo

9

■ EXISTE UMA RELAÇÃO ENTRE COLONIALISMO E CRISE CLIMÁTICA?

As alterações climáticas são um produto do colonialismo, que vem dos eurocristãos monoteístas. No Gênesis, Jeová proibiu Adão e Eva de comer o fruto do Jardim do Éden. Ou seja, de ter uma relação orgânica com as demais vidas.

O deus da Bíblia amaldiçoou a terra onde esse povo vivia, disse que as ervas seriam daninhas, e que só poderiam comer com o suor do rosto, o trabalho, que criou como castigo. Como precisam transformar, sintetizar a natureza, são responsáveis pela questão climática.

As ciências agropecuárias também chamam as ervas de daninhas. Se nasce um pé de pequi no meio de uma plantação de soja, os colonialistas jogam veneno. Só não é daninha a soja, que é plantada pelo esforço dos colonialistas.

Só tem importância o que vem do trabalho. Quando devastam as plantações nativas pelas ervas não daninhas, de laboratório, quase que de plástico, alteram a vida. Não só o clima, o cosmos.

■ VOCÊ CHEGOU A PARTICIPAR DA CONFERÊNCIA DO CLIMA DE NOVA YORK EM 2019. QUAIS FORAM AS SUAS IMPRESSÕES?

É uma grande demagogia, uma hipocrisia. Esse povo se reúne para se iludir. Não se resolvem questões com grandes eventos; não do integrado para o segmentado, mas do segmentado para o integrado. Talvez fosse melhor se, nesse tempo em que se reuniram, plantassem uma árvore no quintal, distribuíssem mudas, produzissem frutas.

Na semana passada, visitei amigos no Matopiba [região de avanço do agronegócio entre Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia]. Em 1995, tinha muita mata bonita. Dessa vez, cheguei a percorrer 250 km de terras com soja, que ninguém come aqui, a não ser o óleo das sobras. Ela vai para a Europa, para a China.

Como os europeus querem discutir clima se compram a soja que devasta o cerrado? Na sociedade colonialista, os trabalhadores constroem, os empresários consomem e os intelectuais comentam. Que doideira.

■ O SISTEMA DE JUSTIÇA PODE TER UMA FUNÇÃO CONTRACOLONIAL?

A Justiça é um comércio ultracolonialista para juízes, advogados, promotores, polícia, Parlamento – que elabora as leis – e autores de livros que ganham dinheiro. É um mercado que criminaliza toda e qualquer coisa que ataca o colonialismo. A Justiça serve para quê? Proteger a vida? É para proteger a propriedade. Recorrer ao Estado colonialista para me defender do colonialismo é a mesma coisa que a formiga ir para a festa do tamanduá. Dificilmente volta.

Nossa comunidade foi atacada por vários empreendimentos, principalmente linhas de transmissão. Em uma das negociações, dissemos para os colonialistas que o primeiro EIA [Estudo de Impacto Ambiental, parte do licenciamento ambiental] foi a carta de Pero Vaz de Caminha.

Até agora, só judicializamos a questão da Transnordestina. Mas, primeiro, paramos na marra. O problema é que, quando vai para a Justiça, perdemos o poder de decisão e a questão vai para o dinheiro, que sempre é referência. Quanto custa a cantiga do pássaro? Como calcular?

■ A AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E SOCIOAMBIENTAIS PODE SERVIR DE APOIO À LUTA CONTRA A CRISE CLIMÁTICA?

Eu discuto os direitos orgânicos, de ser. Os direitos sintéticos são de ter. Apenas a espécie humana sintetiza a vida. E as outras, para onde vão? Não tem gordura no corpo humano? Tem na soja, no milho, nas amêndoas. Tem uma confluência, uma parte muito parecida. Tem água nas plantas, no nosso corpo, nos animais, nas pedras. Por que dizemos que são inanimadas? Quem inventou que somos mais importantes? Falar de direitos humanos é subestimar outros direitos. É mais uma categoria do mercado judiciário.

■ QUAL É O PAPEL DE POPULAÇÕES E ORGANIZAÇÕES QUILOMBOLAS NA CRISE CLIMÁTICA?

O nosso papel fazemos historicamente. Preservamos, compartilhamos, confluímos. A questão é: qual é o papel de vocês? É tomar como referência as trajetórias históricas, é sair do ilusionismo e cair na realidade. Ao invés de ter referências teóricas, ter referências históricas. No Piauí, tem vários quilombos. É só ter os quilombos como referência. Priorizar o ser em vez do ter. ■

Ailton Krenak

Escritor, pesquisador, ambientalista e líder indígena.



Créditos:
Garapa - Coletivo Multimídia

Entrevista com Ailton Krenak

10

■ EXISTE UMA RELAÇÃO ENTRE COLONIALISMO E CRISE CLIMÁTICA?

Essa relação vem de um modo de encarar o mundo pelo qual o ser humano é a medida de todas as coisas. O pensamento colonial é potente porque usa instrumentos como a economia, que instituiu globalmente a posse de coisas e territórios. Ele se associa à apropriação de tecnologias que aceleram o extrativismo sobre ecossistemas, oceanos, montanhas e desertos. No século 20, nos tornamos capazes de roer o planeta inteiro.

■ DE QUE FORMA A CRISE CLIMÁTICA É VISTA PELO SEU POVO?

A relação que resultou na crise climática é anunciada pelos povos originários americanos desde sempre. Está na carta atribuída ao Chefe Seattle [anglicização de Si'ahl, líder dos povos Suquamish e Duwamish, que viveu na virada do século 18 para o 19], base do movimento ambientalista.

Ele diz ao governo dos Estados Unidos: “Tudo aqui é vivo, o cervo, a brisa da manhã, a relva, a montanha. Você quer comprar essa terra que para nós é sagrada. Não entende que vai morrer e ser enterrado nela?”. É uma profecia, que diz: “Se você não andar com cuidado, um dia vai despertar imerso no seu próprio vômito”.

Em “A Queda do Céu” [ed. Companhia das Letras, 2015], Davi Kopenawa diz que a epidemia que vivemos era anunciada pelos Yanomami como a Xawara, que ocorre quando o ouro é tirado da terra e entra em contato com a atmosfera, vira veneno, adoce as pessoas, a floresta.

É uma inteligência sensível de entender que tem coisas que precisam ficar estabilizadas no organismo da Terra. O colonialismo não entende fronteiras naturais, invade tudo furiosamente.

O TERMO “RACISMO AMBIENTAL” É ÚTIL PARA TRATAR DA IDEIA EXCLUDENTE DE HUMANIDADE QUE VOCÊ APONTA EM SUA OBRA?

Há 10 ou 15 anos, brasileiros mais inteligentes estavam empolgados com o fato de o Brasil iniciar a extração do petróleo em uma plataforma marítima. As comunidades que estavam no caminho passaram a ser nada. Estou na beira do Rio Doce, que virou um mar de lama pelo extrativismo da Vale. Os povos indígenas sofrem com a invasão de seu mundo, por uma prática caótica, predatória. O homem de fora da floresta, que consome hambúrguer na Europa, precisa dela morta. Isso é racismo ambiental.

POR QUE VOCÊ CRITICA A IDEIA DE “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL”?

É uma narrativa mentirosa anunciada após a constatação, em 1976, de que entrávamos em uma rota incontável de mudança climática. Mesmo quando se fabrica algo com todos os controles, são necessários materiais que não são repostos na natureza.

Como produzir algo sustentável se o sistema extrativista é soberano e altera os ciclos de vida na Terra? Sustentabilidade é um selo vendido para otário, que vai durar porque tem gente comprando.

Tem um caminhão-pipa que anda 200 km, busca água de outra bacia e traz para a aldeia, porque a do Rio Doce está drogada. Se você perguntar, o gerente de sustentabilidade dirá que a água é sustentável, porque tem licença, cumpre um protocolo. É só uma ferramenta de análise de um sistema fechado.

Para quem está de fora, acreditar é falta de inteligência, de coragem de pensar. Seria interessante se chamássemos de sustentabilidade do fim. Todo mundo sabe que já entramos pelo cano.

O SISTEMA DE JUSTIÇA PODE SER USADO PARA LIDAR COM QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS?

O sistema de Justiça será cada vez mais usado por humanos para se protegerem na sustentabilidade do fim. Mas não pelos outros seres. Humanos só falam sobre direitos humanos, e o direito ambiental é antropocêntrico, não tem interesse sobre se a floresta vai morrer, o rio vai ficar podre. Confesso que estou de saco cheio. Temos tantos direitos que chamamos o mundo de desgraça. ■

Ana Maria De Oliveira Nusdeo

Professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da USP. Ex-presidente e Diretora do Instituto o Direito por um Planeta Verde.

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 6 de maio de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

A política climática brasileira e seu potencial de judicialização

11

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO MUNDO E SEU POSSÍVEL DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

A Oxford University Press publicou em seu blog a lista dos principais itens de relevância ao direito internacional no ano de 2018. O primeiro deles refere-se à proteção ao meio ambiente pelos tribunais. A publicação lembra de algumas decisões importantes, de anos anteriores, como a da Corte Internacional de Justiça, que determinou a compensação por danos ambientais em disputa entre Costa Rica e Nicarágua; a paradigmática decisão da Suprema Corte Colombiana reconhecendo personalidade jurídica à região amazônica; e, por fim, o grande evento de 2018: ao julgado prolatado pela Corte de Apelação da Holanda, no caso Urgenda: ação proposta no interesse de 25 jovens, em que foi determinado que o Estado Holandês reduzisse suas emissões de gases de efeito estufa em 25% até 2020, em comparação aos níveis de 1990.

O caso Urgenda é representativo de uma forte tendência à chamada "litigância climática" no mundo. Em diversas cortes nacionais, ações que trazem o tema das mudanças climáticas, nas discussões de fato e de direito, explodiram nos últimos anos.

Estudiosos vêm levantando números e classificações com muitas variações. Entre os principais pontos de divergência encontra-se a discussão sobre a limitação do universo de casos àqueles em que a questão das mudanças climáticas é abordada diretamente ou a inclusão de

casos em que as partes utilizam outros argumentos, mais consolidados na jurisprudência, para discutir temas relacionados ao clima. Apesar das divergências, pode-se citar o estudo de Setzer e Bangalore, que levantou 253 casos em diversas jurisdições entre 1994 e 2017, excluindo-se os EUA, onde o número de ações é muito elevado. Vale dizer, a soma total poderia aproximar-se do dobro desse número (SETZER E BANGALORE, 2017, p.182/183). Trazendo os números a 2021, com dados dos Estados Unidos incorporados, o *Climate Change Laws of the World (CCLW) database*, organizado pelo the Grantham Research da London School of Economics, levantou 1841 casos de litígios climáticos em diferentes cortes nacionais e em treze cortes internacionais ou regionais (SETZER e HIGHAM 2021, p.8).

Quanto à classificação, Meridith Wilensky, identifica três categorias de réus: governos; partes privadas e indivíduos e classifica cada um desses três grupos conforme o objeto das ações (WILENSKY, 2013, p.137-142). Vamos nos ater aos tipos de ação que têm os governos como réus, à semelhança do caso Urgenda. Esses casos continham pedidos: a) demandando a criação de regras, legislação ou políticas para promover a redução de emissões de gases de efeito estufa; b) insurgindo-se contra políticas e regras, relativas a mudanças climáticas, restritivas à atuação das empresas, ou ainda requerendo sua inclusão em políticas de benefícios; c) demandando a inclusão – ou exclusão –, das mudanças climáticas em estudos de impacto ambiental e/ou processos de licenciamento; d) demandas pela extensão de direitos humanos, civis ou de propriedade a indivíduos ou a grupos afetados por efeitos de mudanças climáticas, ou, por fim, para resistir a medidas de políticas climáticas.

Como se percebe, nas demandas contra os governos há ações “pró” e “contra” o avanço das políticas climáticas. Nas ações contra os governos identificam-se casos mais ambiciosos, nos quais, o provimento judicial pode desenvolver argumentos e posições inovadoras, que alteram posições anteriores da jurisprudência e da doutrina. Em paralelo, pela repercussão que atingem, a propositura tende a avançar uma pauta, chamando a atenção da sociedade para um problema, esperando que por meio de sua pressão, os governos passem a priorizar o tema. Podemos nos referir a essas ações como “litígios estratégicos” (NUSDEO, 2019, p. 148)

Esse cenário leva à pergunta sobre a expansão de litígios climáticos no Brasil.

Um dos fatores propulsores dessa litigância, em outras partes do mundo, é a percepção de uma inércia ou timidez nas ações governamentais de combate ao clima. Essa situação se acentuou no Brasil diante do expresso desinteresse do atual governo no avanço da agenda climática. Isso sem falar no seu omissivo controle do desmatamento dos biomas, especialmente o Amazônico, o que fez as taxas de emissão brasileiras aumentarem significativamente desde 2019.

A recente experiência de litigância climática no Brasil contra os governos mostra diversos exemplos que se encaixam na categoria “a”, buscando a implementação de instrumentos e políticas definidos na legislação ou mesmo de aumentar sua ambição. Caracterizam essas ações argumentação que busca aprofundar a compreensão das mudanças climáticas dentro de um debate de direitos fundamentais.

O QUADRO NORMATIVO DA POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA

A política climática brasileira vem se desenvolvendo desde antes da edição da Lei 11.187/2012, que estabelece a “Política Nacional sobre Mudança do Clima” e tem como um de seus elementos estruturantes a previsão de um Plano Nacional sobre Mudança do Clima, aprovado em dezembro de 2008. Desde a edição desse plano estabeleceu-se a meta de redução nos índices de desmatamento na Amazônia, de ampliação do consumo interno de etanol, do aumento de áreas de florestas plantadas, do aumento no uso de fontes alternativas de geração de energia elétrica e da adoção de medidas de eficiência energética, posteriormente recolocadas em outras normas, como a própria lei 12.187/2012 e seu Decreto regulamentador. Os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas são instrumentos da política, ao lado do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

A lei 11.187/2009 estabeleceu uma meta voluntária à época, consistente na redução entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020¹. O Decreto regulamentador da Lei 11.187/2009 – Decreto 9.575/2018 – quantificou as metas voluntárias de emissão em toneladas de carbono e, também, descreveu as ações para sua consecução, que incluíam a redução em 80% dos níveis de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005².

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, considerado pela PNMC como um de seus instrumentos foi instituído pela Lei 12.114/2009, com o objetivo de “assegurar recursos para apoiar projetos ou estudos e financiar empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos”.

Em 2015, ao apresentar sua primeira Contribuição Nacionalmente Determinada (CND) pretendida, no âmbito do Acordo de Paris, estabeleceu uma meta de redução de emissões consistente na redução das emissões em 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025 e subseqüentemente, uma meta indicativa de redução em 43% desses níveis até 2030. Não menos importan-

1 Artigo 12.

2 Artigo 19, parágrafo 10, III.

te, há o compromisso de desenvolver e implementar um Plano Nacional de Adaptação àquelas mudanças climáticas que serão inevitáveis.

Em 2020, ocasião de apresentação da revisão da CND, o Brasil apresentou sua segunda contribuição proposta, mantendo as mesmas metas da primeira, mas transformando a meta indicativa para 2030 em meta vinculante e propondo indicativamente a neutralidade climática até 2060. A opinião pública brasileira chocou-se com um dos aspectos da segunda CND brasileira. Ela não foi apenas pouco ambiciosa, mas baseou-se em novos dados de apuração das emissões de sua linha de base – o ano de 2005 – que apontaram maior nível nesse ano de 2005. Assim, ao manter as porcentagens de redução a serem calculadas sobre a nova linha de base, a CND permite aumentar as emissões, o que contraria o elemento da progressividade das metas, central ao Acordo de Paris.

Para os efeitos da litigância climática, a previsão legal de metas e ações levou à indagação: elas seriam vinculantes ao Poder Público? Já a propositura da segunda CND levou à pergunta: O desvio pelo Brasil do compromisso, assumido no Acordo de Paris, de apresentação de metas sucessivas de maior ambição poderia ser anulado judicialmente?

ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL

O cenário normativo legal no ano de 2020, acima apresentado, somado aos elevados níveis de desmatamento na Amazônia nos anos de 2019 e 2020 trouxeram a esperada eclosão do fenômeno da litigância climática no Brasil.

Sem a preocupação de apresentar uma listagem exaustiva dos casos propostos em 2020, nem tampouco de apresentar uma análise profundo dos seus argumentos, vale referir dois casos notáveis propostos contra o governo federal.

O primeiro deles refere-se à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 60), proposta no Supremo Tribunal Federal por partidos políticos em junho de 2020 e posteriormente convertida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – (ADPF) 708, relativas à omissão na adoção de providências administrativas quanto ao funcionamento do Fundo Clima, especificamente a disponibilização dos recursos do Fundo Clima disponíveis desde o final do ano de 2019. Não havia sido apresentado o Plano Anual de Aplicação de Recursos necessário para o desenvolvimento adequado dos projetos. Sequer os membros do Comitê Gestor do fundo haviam sido indicados durante o ano de 2019, do que resultou sua inoperância. A ação foi distribuída à relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que determinou realização de audiência pública no caso.

A via processual escolhida pelos autores, a ADO e alternativamente a ADPF, que acabou prevalecendo, impôs argumentação constitucional ao caso. Assim, o direito ao meio ambiente ecológico

gicamente equilibrado, estabelecido no caput do artigo 225; os deveres impostos ao Poder Público no seu parágrafo primeiro e mesmo a atribuição de competência comum à União, Estados e Municípios para a proteção ao meio ambiente – dependente da transferência dos recursos em questão – foram argumentos fundamentais ao pedido. A fundamentação constitucional e a aproximação da discussão do caso aos direitos fundamentais foram reforçadas no Despacho de Determinação da realização de audiência pública, na qual o Ministro relator citou a Opinião Consultiva no 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no sentido de ser o meio ambiente saudável “um interesse universal” e “um direito fundamental para a existência da humanidade”.

O segundo caso aqui comentado é a Ação Popular 5008035-37.2021.4.03.6100 movida por 6 jovens contra a “pedalada climática”, em trâmite na 14ª Vara Cível Federal em São Paulo, consistente no aumento das emissões previstas na segunda CND apresentada pelo Brasil, devido à atualização do cálculo das emissões em 2005. Os autores pedem a declaração de nulidade da apresentação da segunda CND brasileira e que seja determinado aos réus a reapresentação de uma nova CND que cumpra o compromisso de progressividade do Acordo de Paris, há pedido de medida cautelar, a qual não foi concedida pelo juízo de primeiro grau. Os argumentos que fundamentam a ação referem-se tanto ao direito ao meio ambiente e deveres atribuídos ao Poder Público para sua defesa, quanto ao princípio da proibição do retrocesso na proteção ambiental, tendo em vista representar a segunda CND retrocesso em comparação à primeira.

CONCLUSÕES

Em conclusão, a litigância climática é uma estratégia complementar à ação política de reivindicação da adoção de políticas climáticas, de aumento de sua ambição ou, simplesmente, da efetividade de normas que as estruturam. Vem desempenhando papel crescente para a consecução desses objetivos em outros países, inclusive por meio de litígios estratégicos, em que se busca tanto um provimento judicial que avance uma pauta quanto a conscientização da sociedade quanto ao tema em questão. No Brasil, eclodiu a partir do ano de 2020, tendo em vista os retrocessos da política climática e ambiental no país. Ainda não há respostas definitivas pelo Poder Judiciário, não sendo possível aferir seu impacto.

Interessante observar que os litígios propostos buscam influenciar a implementação da política, afirmando e demandando a efetividade de seus instrumentos, mas buscando a fundamentação nos direitos fundamentais. As decisões desses e de outros casos podem trazer resultados importantes à política climática. Esses se referem à definição dos contornos dos deveres do Poder Público de implementação das políticas e dos compromissos internacionalmente assumidos, de um lado e, de outro à própria elaboração do tema das mudanças climáticas no Direito, na sua relação com o direito ao meio ambiente e com outros direitos protegidos constitucionalmente.

Conrado Hübner Mendes

Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

Marco Antônio Moraes Alberto

Doutorando e pesquisador do Departamento de Direito do Estado da Universidade de São Paulo.

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 5 de agosto de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

O que há de errado com os litígios climáticos?

12

A PROTEÇÃO AMBIENTAL É TÃO DIFERENTE ASSIM DAS TUTELAS TÍPICAMENTE CONCEDIDAS PELOS JUÍZES?

O que há de estranho nos litígios climáticos? O que os diferencia de uma demanda qualquer apresentada ao Poder Judiciário? O que explica o receio dos juristas – juízes, administradores, advogados, doutrinadores – com ações que tenham por objeto a política de defesa do meio-ambiente contra alterações climáticas?

Para responder, consideremos uma premissa insuspeita: a política climática é uma política de Estado. Isto não é trivial, nem retórico, pois indica que:

- (i) **a política climática é uma política pública;**
- (ii) **a política climática se constitui como obrigação jurídica imputável ao Estado.**

Entender a política climática como política pública significa condicioná-la ao direito. É ele que estrutura sua dimensão institucional, ao constituir suas metas de funcionamento, regular seus procedimentos, articular os atores encarregados de seu desenvolvimento e definir as responsabilidades envolvidas em sua implementação.

A política climática é, assim, versada na linguagem das obrigações jurídicas. Como as políticas públicas encontram-se mergulhadas, em sua estrutura e em seu funcionamento, na legalidade, o descumprimento das normas que as regulam implica o descumprimento de obrigações jurídicas, acarretando a imputação – inclusive judicial – de responsabilidade civil ao Estado.

Litígios que tenham por objeto a alteração climática precisam considerar, portanto, quais as obrigações jurídicas descumpridas. São elas que definem o espaço de responsabilização jurídica dos agentes demandados via Judiciário.

Essas obrigações, em matéria ambiental, apresentam-se em três níveis:

- (i) a previsão constitucional da tutela do meio-ambiente, como função pública e direito fundamental;**
- (ii) o dever geral de cuidado ambiental, que estabelece aos poderes públicos e privados um dever de cuidado em relação ao meio-ambiente global; e**
- (iii) as normas legais e infralegais que, ao estabelecer competências para a administração pública, criam para ela deveres correlatos de proteção ambiental.**

Tomemos como exemplo a proteção da Amazônia. No nível constitucional, encontra-se a previsão constitucional do art. 225 da Constituição de 1988, que impõe ao “poder público” e à “coletividade” o dever de “defender e preservar o meio-ambiente ecologicamente equilibrado”, direito fundamental das “gerações atuais e futuras”. No segundo nível, estão as normas internacionais que, como o Acordo de Paris (2015), convergem para o ordenamento nacional por estarem abarcadas no direito fundamental à proteção ambiental (art. 5º, § 2º, CF/88), e as normas nacionais produzidas a partir da internalização legislativa de normas internacionais (art. 4º, I e II, CF/88), caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima (2009).

No terceiro nível, situam-se as normas que definem as competências do IBAMA (Lei 7735/1989, art. 2º, I e II), do ICMBio (Lei 11516/2007, art. 1º, I, II e IV), da FUNAI (Lei 5371/1967, art. 1º, I-b e VII), e da União federal em relação ao regime fundiário da Amazônia Legal (Lei 11952/2009, art. 4º, II e III), à gestão de terras indígenas (Decreto 7747/2012, art. 1º), às unidades de conservação ambiental (Lei 9985/2000, art. 4º, I, II e III), ao manejo de áreas protegidas (Decreto 5758/2006, arts. 1 e 1.1, VII), e à gestão de florestas públicas (Lei 11284/2006, art. 2º, I).

Juridicamente constituída, nesses três níveis, a política climática é competência vinculada da administração pública, exigível pela via jurisdicional. A proteção ao meio-ambiente, o combate a alterações climáticas globais e irreversíveis, é dever constitucional do Estado, que o vincula inclusive perante a ordem internacional.

Não se trata de opção discricionária de quem quer que seja. São políticas de Estado, e não políticas de governo.

O ônus da administração pública tem, portanto, dois graus diferentes. Por um lado, ela tem o dever de conduzir diversas ações, coordenadas em uma política climática de Estado (arquitetura da política climática). Por outro, no curso dessas ações, ela tem o dever de motivar a eficiência e a adequação das medidas concretamente desenvolvidas (gerenciamento da política climática). Uma vez demonstrada a ineficiência da administração no cumprimento dessas obrigações, bem como a ausência de motivação das razões que levaram a isso, a intervenção do Poder Judiciário é não só possível como juridicamente necessária.

Situações como a da proteção da Amazônia são caracterizadas por violações sistemáticas e estruturais a políticas de Estado.

São falhas de Estado. E falhas de Estado induzem à formação de litígios estruturais. No Brasil, embora a litigância climática seja ainda incipiente, há bons exemplos de atuação jurisdicional para a solução de infrações estruturais. Essa técnica já foi utilizada, ainda que com resultados práticos incertos, para o reconhecimento da inconstitucionalidade da superlotação e das condições precárias do sistema prisional brasileiro (ADPF 347/2015), e da ilegalidade da ausência de vagas em creches no município de São Paulo para mais de 70% dos seus demandantes (ACP 0150735/2013).

O estranhamento em relação a experiências de litigância climática parece decorrer, assim, da falta de experiência – jurisprudencial e doutrinária – em lidar com infrações estruturais a obrigações constitucionais complexas, aliada ao caráter ainda recente da incorporação da tutela de direitos transindividuais ao processo coletivo brasileiro.

Afinal, se entendida como obrigação jurídica, nada impede que a política climática constitua típico objeto de tutela judicial. Violações estruturais geram provimentos estruturais. “Falhas de Estado” pedem “decisões de Estado”. E é aí que repousa a legitimidade do Poder Judiciário nos litígios climáticos. ■

Astrid Puentes

Diretora co-executiva da Associação Interamericana de Defesa Ambiental (AIDA).

Litígio climático na América Latina: colaboração rumo à justiça

13

**O MUNDO NUNCA VIU UMA AMEAÇA AOS DIREITOS HUMANOS
DESTE PORTE.** Michelle Bachelet, sobre a crise climática.

Os impactos dessa crise já são vivenciados, com magnitude crescente, na América Latina e no Caribe. Isso fica evidente com os incêndios na Amazônia, no Chaco e no México; os furacões e as tempestades no Caribe; as secas prolongadas no Brasil, Colômbia, Venezuela e América Central. Esses danos impactam principalmente grupos em maior situação de vulnerabilidade, como povos indígenas, camponeses, pescadores, jovens, crianças, mulheres e pessoas em situação de pobreza. Esta é também a região mais desigual do planeta, onde a desigualdade estrutural amplia os impactos, agravando a situação das pessoas que têm menos responsabilidade por essa crise. A América Latina também é a região mais perigosa para os defensores dos direitos humanos, do meio ambiente e do clima.

Ao mesmo tempo, as políticas continuam priorizando as atividades causadoras da crise climática, enquanto as ações estão longe do nível de ambição e dos resultados necessários, apesar da clara obrigação de agir para cessar e sanar essa situação. Por isso, especialmente, o litígio tem se intensificado como ferramenta para se chegar a soluções que décadas de negociações não conseguiram.

Dada a realidade da América Latina e a necessidade urgente de garantir a justiça climática, o litígio tem uma oportunidade histórica de ajudar o Direito a cumprir seu papel de alcançar a justiça.

Para garantir isso, as ações devem ser implementadas com a perspectiva dos direitos humanos, e não apenas centradas no número de toneladas de carbono a reduzir ou nas áreas a serem conservadas. Além disso, devem ser implementadas buscando colaborações regionais que ajudem a replicar as lições aprendidas e de maneira coordenada com grupos em situações de vulnerabilidade. Essa linha de ação tem demonstrado que ajuda na efetiva implementação das decisões, uma vez que, quando as comunidades estão no centro das ações judiciais, é mais viável que as petições reflitam suas necessidades, que os tribunais ordenem soluções exequíveis e que essas sejam cumpridas.

Avanços das jurisprudências já são vistos há mais de dez anos nos tribunais latino-americanos, principalmente no que diz respeito à proteção dos ecossistemas. Por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça do Brasil ordenou, em 2007, a restituição de manguezais no Estado de Santa Catarina, alegando impactos em função das mudanças climáticas. Em 2016, a Corte Constitucional da Colômbia considerou pela primeira vez o assunto, ordenando ao Estado a proteção dos páramos, dada sua importância para a mitigação das mudanças climáticas.

Ao mesmo tempo, as obrigações de agir diante das mudanças climáticas evoluíram, são claras e estão pendentes de maior desenvolvimento nos tribunais. No exercício de sua soberania, os Estados se comprometeram, no Acordo de Paris, a implementar ações para prevenir o aumento das mudanças climáticas. Este Acordo, ratificado por 189 Estados, incluindo toda a América Latina e o Caribe, reconhece que, para sua implementação,



as Partes devem respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos".

Por sua vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que as mudanças climáticas impactam os direitos humanos. Definiu, também, que os Estados têm as seguintes obrigações: prevenir impactos que possam afetar o meio ambiente e, conseqüentemente, o clima, por meio de regulamentação, controle e fiscalização das atividades que possam causar danos; aplicar o princípio da precaução; colaborar com os demais Estados; e respeitar e garantir o direito à informação, participação e acesso à justiça para todas as pessoas.

Essas obrigações já começam a ser aceitas pelos poderes judiciais. Um exemplo é a decisão da Suprema Corte de Justiça da Colômbia em 2018, ao sentenciar a favor de um grupo de jovens, ordenando ao Estado ações para proteger a Amazônia, decisão pendente de implementação. No mesmo ano, o Conselho de Estado da Colômbia declarou moratória sobre o fraturamento hidráulico (fracking), com base no princípio da precaução. Em janeiro de 2020, a Suprema Corte de Justiça do México declarou inconstitucional aumentar o percentual de etanol na gasolina, devido ao impacto climático e aos direitos humanos.

Dada a complexidade da crise climática e das soluções necessárias, é claro que uma única decisão não alcançará os resultados necessários. Para isso, é imprescindível a colaboração estratégica, que já avança na América Latina, região onde, apesar das diferenças, compartilha-se uma necessidade comum de justiça climática. Um exemplo disso é a audiência na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, solicitada por quinze organizações de diferentes países da região que demonstraram como a mudança climática já afeta os direitos humanos, especialmente as populações em situação de vulnerabilidade.

A colaboração também está aumentando na jurisdição nacional. As ações judiciais relacionadas às mudanças climáticas recebem cada vez mais o apoio de organizações, por meio de *amicus curiae*. É o caso dos litígios referentes à autorização de fracking na Argentina; ao carvão no Chile e na Colômbia; e às ações judiciais no Brasil contra a política ambiental do governo, perante o Supremo Tribunal Federal. Nesse último caso, houve apoio de vários acadêmicos, incluindo o Relator das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Meio Ambiente.

Há várias ações climáticas em desenvolvimento, como a de crianças de vários países, incluindo Argentina e Brasil, perante as Nações Unidas, exigindo o aprimoramento da política climática de seus países; a de jovens no México exigindo a melhora da política climática de seu governo; e de organizações mexicanas que questionam a política energética porque a consideram retrógrada. O sucesso dessas e de outras ações, que não menciono por falta de espaço, está pendente e será evidenciado tanto nas decisões judiciais quanto por poderem gerar mudanças em políticas, normas e comportamentos que façam avançar a justiça climática.

Para isso, é essencial a colaboração entre movimentos dentro e fora da América Latina, bem como a aplicação das lições aprendidas, a partir da realidade dessa região, mantendo os mais vulneráveis no centro, reduzindo as desigualdades e construindo uma visão diversa. Afinal, o mundo nunca enfrentou um desafio como a crise climática. Portanto, a colaboração e o trabalho coordenado também devem estar à altura do desafio enfrentado. ■

Thaís Dantas

Advogada do programa Prioridade Absoluta, do Instituto Alana, e vice-presidente da Comissão de Direitos Infanto-juvenis da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo (OAB-SP).

Letícia Claro

Acadêmica de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, integrante do Grupo de Pesquisa "CriADirMack: Direito da Criança e do Adolescente no Século XXI" e membro da equipe do programa Prioridade Absoluta do Instituto Alana.

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 9 de dezembro de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

Caminhos para a litigância climática na garantia dos direitos da infância

14

O QUE FALTA PARA QUE O BRASIL TENHA UM GRANDE LITÍGIO CLIMÁTICO COM FOCO EM CRIANÇAS E ADOLESCENTES?

A crise climática vem ganhando cada vez mais visibilidade, especialmente como resultado da mobilização de crianças e adolescentes por todo o mundo. Muitos certamente já ouviram falar de Greta Thunberg, a garota sueca de apenas 16 anos, líder do movimento Fridays for Future¹, que liderou protestos no Parlamento todas as sextas-feiras para que fossem tomadas medidas para combater as mudanças climáticas na Suécia.

Mais recentemente, o movimento gerou uma denúncia internacional: em setembro, dezesseis crianças e adolescentes – incluindo a jovem ativista sueca e a brasileira Catarina Lorezo – apresentaram uma petição ao Comitê sobre os Direitos da Criança², por meio do Terceiro Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança, que assegura a possibilidade de comunicação direta com o órgão em caso de violações.

1 Fridays For Future. Disponível em: <https://www.fridaysforfuture.org/>. Acesso em: 25 de outubro de 2019.

2 Children VS Climate Crisis. Disponível em: <https://childrenvsclimatecrisis.org/>. Acesso em: 25 de outubro de 2019.

No caso, os países Alemanha, Argentina, Brasil, França e Turquia são acusados de não cumprirem suas obrigações previstas no artigo 4º da Convenção dos Direitos da Criança, que estabelece que os Estados “adotarão, com o máximo de recursos, todas as medidas administrativas, legislativas e de outra índole com vistas à implementação dos direitos reconhecidos na Convenção”.

Assim, diante da falha estatal em enfrentar a crise climática, há violações a direitos humanos de crianças e adolescentes – os mais vulneráveis aos impactos ambientais, devido a sua especial condição de desenvolvimento.

Nos últimos anos, em diferentes países, as cortes cada vez mais foram chamadas a se manifestar sobre a aplicação de direitos e obrigações afetas às mudanças climáticas e a litigância tem se revelado importante estratégia para pressionar governos e empresas, bem como para influenciar a opinião pública sobre a urgência da problemática. Por todo o mundo, há litígios nacionais no campo das mudanças climáticas com foco na infância e adolescência.

Um dos casos mais emblemáticos da América Latina foi movido por crianças e adolescentes colombianos³, que pediram a criação e implementação de um plano que acabe definitivamente com o desmatamento na Amazônia colombiana e com os seus impactos nas emissões de gases de efeito estufa, por meio de um pacto intergeracional para a vida da Amazônia.

O que falta então para que o Brasil tenha um grande litígio climático com foco em crianças e adolescentes?

Certamente, não faltam comprovações de que os efeitos das mudanças climáticas já chegaram: aqui, o amanhã é hoje⁴ e o país já é assolado por secas impiedosas, chuvas torrenciais, incêndios incontrolláveis e calor extremo.

Tampouco faltam evidências de que são justamente crianças e adolescentes os mais afetados nesse cenário de crise. Fenômenos como chuvas extremas, ondas de calor, aumento na poluição atmosférica podem acarretar a dificuldade do pleno gozo da vida pelos seres humanos em geral e, em especial, por crianças e adolescentes.

Segundo projeções, as mudanças climáticas impactam anualmente cerca de 175 milhões de crianças no mundo⁵. Ainda, estudos⁶ identificam que esse cenário se repete por todo o mundo: em

3 ANGELO, C. Jovens processam governo da Colômbia por não agir no clima. Observatório do Clima. 30 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/jovens-processam-colombia-por-nao-agir-no-clima/>. Acesso em: 25 de outubro de 2019.

4 O amanhã é hoje. Disponível em: <https://www.oamanhaehoje.com.br/>, Acesso em: 25 de outubro de 2019.

5 Terra dos Homens. Protecting Environmental Child Rights. Disponível em: http://www.terredeshommes.org/wp-content/uploads/2013/01/tdh_Environmental-Child-Rights_2012-11-final.pdf. Acesso em: 25 de outubro de 2019.

6 Food and Agriculture Organization of the United Nations: Disponível em: www.fao.org/climatechange/youth/en/. Acesso em: 25 de agosto de 2019.

situações inóspitas e de extrema insegurança alimentar, as tentativas de sobrevivência das famílias tendem a causar impactos devastadores para as crianças a longo prazo, seja por abandonarem a escola, desenvolverem problemas devido à desnutrição, ou por passarem a trabalhar em atividades insalubres e perigosas. A resiliência das crianças e suas famílias depende de seu acesso a nutrição, saúde, educação, água e saneamento básico. Ainda, não há dúvidas sobre a importância do contato da criança com espaços naturais e os prejuízos dessa falta de natureza no desenvolvimento infantil⁷.

Dessa forma, as mudanças climáticas são uma ameaça direta ao direito da equidade intergeracional que se expressa como o direito das gerações futuras de terem acesso aos mesmos recursos naturais que as gerações atuais têm. As crianças de hoje são a geração que terá que lidar com a herança dos danos climáticos em uma escala nunca antes vista pela humanidade: é fundamental que suas vozes e suas dores sejam ouvidas nesse momento⁸.

O cenário normativo nacional também não deixa dúvidas sobre a tutela dos direitos de crianças e adolescentes. Desde a promulgação da Constituição de 1988, direitos de crianças e adolescentes devem ser assegurados em primeiro lugar, inclusive os direitos à saúde e ao meio ambiente: o artigo 227 assevera que família, sociedade e Estado têm o dever de assegurar direitos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade.

Também o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que crianças e adolescentes devem estar em primeiro lugar nos serviços, políticas e orçamento públicos. Adicionalmente, é fundamental ressaltar que o judiciário, em diferentes ocasiões já chamou o poder público à responsabilidade para que cumpra com referido dever constitucional. Inclusive, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, em votação histórica e unânime, garantiu a absoluta prioridade, a proteção integral e o melhor interesse de crianças e adolescentes ao julgar ADI nº 3.446.

Entende-se, portanto, que há um cenário fático e jurídico favorável para a litigância climática em casos relativos à infância e adolescência brasileiras.

Ademais, mobilização juvenil é crescente, como evidenciaram as grandes proporções de alguns protestos da greve pelo clima⁹: crianças e adolescentes cumprem um papel importantíssimo e são atores chave na construção de narrativas e de lutas para a garantia do direito da equidade intergeracional e da justiça climática. ■

7 Os Benefícios de Brincar ao Ar Livre. Criança e Natureza. Disponível em: <https://criancaenatureza.org.br/para-que-existimos/os-beneficios-de-brincar-ao-ar-livre/>. Acesso em: 25 de outubro de 2019.

8 SETZER, J., CUNHA, K. e BOTTER FABRI, A. Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo: RT, 2019.

9 Greve Global pelo Clima: A juventude chama às ruas. Greenpeace Brasil. 10 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/greve-global-pelo-clima-em-20-de-setembro-a-juventude-chama-as-ruas/>. Acesso em: 25 de outubro de 2019.

Erika Pires Ramos

Advogada e Pesquisadora. Co-fundadora da Rede Sul-americana de Migrações Ambientais - RESAMA.

Tatiana Mendonça Cardoso

Moradora da comunidade da Enseada da Baleia e integrante do Grupo de Mulheres Artesãs da Enseada da Baleia (MAE). Graduada em ciências sociais na Universidade de Franca (UNIFRAN).

Giovanna Gini

Doutoranda no Departamento de Geografia da Universidade Queen Mary, Londres.

Migrações climáticas: invisibilidade legal e abandono. Até quando?

15

■ MIGRAÇÕES CLIMÁTICA

A migração climática caracteriza-se como o movimento de pessoas, grupos ou comunidades que, devido ao impacto da mudança climática em seus territórios, lugares ou países de origem ou residência, inviabiliza no curto, médio ou longo prazo seus meios e modos de vida, impedindo ou dificultando sua permanência e existência com qualidade e dignidade.

A relação entre a crise climática e a mobilidade humana não deve ser vista isolada de outros fatores ambientais, econômicos, políticos, sociais e culturais, até porque o clima pode ser considerado um multiplicador de ameaças, riscos e vulnerabilidades que afetam escala, complexidade e padrões de mobilidade. Essa multidimensionalidade evidencia a necessidade de uma visão holística na identificação, determinação e busca de soluções em distintas agendas.

Do ponto de vista jurídico, sem deixar de reconhecer os esforços realizados por distintos atores em foros internacionais, fato é que as pessoas em movimento no contexto da mudança climática ainda seguem invisibilizadas no aspecto legal e político como sujeitos e protagonistas de suas próprias histórias e detentores de conhecimento para a construção de mecanismos mais respeitosos para as suas populações.

Nesse sentido, o debate sobre qual a terminologia mais adequada é apenas um dos desafios. Refugiados climáticos, migrantes climáticos e deslocados são algumas das expressões utilizadas. Dentro do regime internacional do clima, a migração foi incorporada como estratégia de adaptação em 2010 a partir da COP16.

Mesmo que não haja um consenso sobre a terminologia, a Organização Internacional para as Migrações (IOM, na sigla em inglês) utiliza como definição de trabalho: “Os migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por razões imperiosas de mudanças repentinas ou progressivas no meio ambiente que afetam adversamente suas vidas ou condições de vida, são obrigados a deixar suas casas ou decidem fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se deslocam dentro ou para fora do seu país de origem ou de residência habitual”. Este conceito contribui para o debate sobre o nexos clima-migração ao introduzir uma compreensão holística da relação entre mudança ambiental e migração. Como resultado, a mudança climática foi teorizada como mais um impulsionador da migração junto com fatores “convencionais” (como os econômicos, sociais, demográficos e culturais), apresentando a migração climática como uma estratégia de adaptação.

Como limitação, a noção de estratégia de adaptação leva em consideração principalmente aspectos econômicos, negligenciando outras esferas que compõem a segurança e o bem-estar humanos. Além disso, os Estados e as organizações não são diretamente responsáveis, devido à falta de implicação legal específica na definição. Isso pode ter contribuído para sua recepção positiva nas arenas políticas. Porém, seguindo Baldwin e Bettini, é necessário olhar para as ligações entre migração e mudança climática considerando-se as relações de poder subjacentes. Por exemplo, as históricas desigualdades de populações racializadas que muitas vezes estão na base da situação de vulnerabilidade.

Além disso, o argumento que põe a resiliência como a principal qualidade das pessoas em movimento transfere a responsabilidade (pela adaptação e sobrevivência) do Estado para o indivíduo (os vulneráveis), falhando em abordar as desigualdades estruturais que tornam as pessoas vulneráveis aos riscos climáticos.

A definição de trabalho mencionada, embora bastante ampla, não considera o fato de que os significados de mobilidade dependerão da sociedade, cultura, política e história às quais se relaciona e que não se adéquam aos imaginários ocidentais de mobilidades limitadas pela

segurança nacional e narrativas econômicas. Há necessidade de um novo entendimento que permita visibilizar aquelas modalidades que seguem outras lógicas originárias de diferentes visões de mundo, como as de populações indígenas ou tradicionais.

Enquanto isso, situações concretas seguem invisibilizadas até mesmo dentro dos próprios países onde estão acontecendo, onde a adaptação é deixada nas mãos das próprias comunidades e a dinâmica da mudança do clima tem contribuído para um redesenho radical dos seus territórios e dos seus modos de ser, viver e existir.

A Comunidade Nova Enseada tem como território tradicional o Parque Estadual do Estado de São Paulo, criado em 1962, processo que levou à expulsão de muitas comunidades caiçaras que já habitavam tradicionalmente aquele território e que trouxe dificuldades, às pessoas que permaneceram, em manter sua identidade, cultura e atividades tradicionais (agricultura itinerante, pesca artesanal, extrativismo, turismo e atividades artesanais). A Enseada está situada entre o mar e o estuário, localização que é parte de sua identidade tradicional e da vulnerabilidade socioambiental da comunidade ao longo dos anos. A ilha há muito é afetada pela erosão causada pelas fortes ressacas do mar e foi a combinação dessas forças que destruiu o local onde ficava a Enseada e fez desaparecer seu território, dividindo a ilha em duas e forçando uma realocação.

As autoridades estatais e municipais ofereceram duas soluções aos membros da Enseada: a integração dentro de outra comunidade da ilha ou a mudança para a periferia da cidade mais próxima, ambas rejeitadas pela comunidade, já que isso mudaria drasticamente suas relações (dentro da comunidade e com as comunidades vizinhas), seus modos de vida e sistema de organização sociopolítica. Após várias negociações, o Ministério Público concordou com a realocação dentro da ilha em novembro de 2016 para um novo local próximo e escolhido pela própria comunidade que permitiria manter as atividades tradicionais e geração de renda sustentável. Apesar de ter recebido a autorização, não houve ajuda financeira por parte do Estado, obstáculo que foi arcado pela própria comunidade. No entanto, o risco de uma realocação futura ainda está presente; a quebra torna-se mais significativa a cada tempestade, bem como o processo contínuo de erosão.

No processo de realocação da Comunidade da Enseada é possível perceber como o discurso da “migração como adaptação” ainda está muito distante da realidade, quando o caminho esperado e a opção apresentada pelo Estado à Comunidade para se tornar “resiliente” e “de-

envolver-se” é deixar para trás seu modo tradicional de vida, de sobrevivência e existência. A mudança da Enseada, portanto, faz sentido ao situar sua experiência em sua cultura e identidade; a distância não faz jus aos esforços e sacrifícios à deslocalização que só se tornaram visíveis através das lentes da investigação em mobilidade.

Além de não se enquadrar em nenhuma definição, a falta de mecanismos estabelecidos para esse tipo de realocação em curtas distâncias agrava a situação de invisibilidade e de extrema vulnerabilidade de comunidades, como a Enseada, que já convivem com os impactos mais adversos da mudança climática no seu dia a dia. ■

Fernanda D. L. Damacena

Advogada, consultora e pesquisadora. Doutora em Direito Público com ênfase em Direito dos Desastres e Ambiental.

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 11 de novembro de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

Justiça climática compensatória no antropoceno: o que é isso?

16

A MUDANÇA CLIMÁTICA É UM FATOR POTENCIALIZADOR DE AMEAÇAS QUE AO IMPACTAREM AMBIENTES, COMUNIDADES E GRUPOS VULNERÁVEIS CONTRIBUEM PARA A OCORRÊNCIA DE DESASTRES.

Esses eventos, quando não comprometem a sustentabilidade humana, colocam em risco a segurança pública, alimentar, hídrica, energética e, por fim, os direitos humanos mais básicos. Genericamente falando, os impactos adversos da mudança climática colaboram com a exacerbção de padrões cada vez mais profundos de pobreza, desigualdade e, como consequência, injustiça em escala planetária, realidade que atinge, especialmente, humanos e não humanos mais vulneráveis. O sentido da injustiça se manifesta neste contexto não apenas como um potencial minador de expectativas de vida e capacidades, mas pelas substanciais perdas, danos físicos e psicológicos, na grande maioria dos casos, não compensados.

Como resposta a essa grave situação, um movimento denominado justiça climática tem influenciado diversas linhas de atuação política e jurisdicional ao redor do mundo. Ele repre-

sentam um nível mais profundo de uma realidade trabalhada por um movimento antecedente, o da injustiça ambiental. A expressão injustiça climática decorre da reação a uma série de violações de direitos humanos, agravadas pelo caráter altamente degradante causados por eventos extremos decorrentes ou correlatos à mudança do clima, bem como do comprometimento transgeracional e deletério típico desse fenômeno.

Não há um consenso sobre o conceito de justiça climática. Mas há uma espécie de reconhecimento mútuo entre os estudiosos da área a respeito de algumas de suas causas, o que pode ser resumido em um triplo fracasso: do tradicional modelo econômico, do direito, e da política. Por outro lado, dentre os possíveis caminhos possíveis para a busca de sua realização destacam-se: o necessário desenvolvimento de uma nova ética planetária, e algumas avenidas de execução muito prática, que demandam escolhas das nações em relação: ao cumprimento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; a um comprometimento nacional arrojado diante dos compromissos assumidos perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e o Acordo de Paris; à internalização das diretrizes do Quadro Sendai para Redução de Riscos e de Desastres; à garantia dos direitos humanos, o que envolve compensação por perdas e dano, dentre outros.

A parcela de contribuição humana nesse contexto racionaliza a possibilidade de observações do direito, tanto do ponto de vista normativo, quanto jurisdicional. A frequência e magnitude de eventos extremos tem levado muitas pessoas ao poder judiciário. Ocorre que não raras vezes as perdas e os danos extrapolam a capacidade de gerenciamento por um município ou estado e impactam sobremaneira o erário, custeado por toda a sociedade. Nesse contexto surge a necessidade de pensar para além da responsabilidade, sem, contudo, desconsiderá-la. O movimento da justiça climática tem aparecido bastante pela via da judicialização, sendo que a maioria das ações no mundo demandam determinações judiciais visando uma postura tanto do público, quanto do privado em matéria de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. As ações mais bem sucedidas do mundo têm demonstrado que coletivamente a justiça climática não pode ser alcançada apenas por meio de uma lógica estrutural e de poder de cima para baixo, ou do regime climático, mas também por meio da atuação de baixo para cima; da resistência; e da colaboração entre organizações não governamentais ambientais, outros movimentos sociais, advogados e acadêmicos. A busca da justiça climática é ao mesmo tempo um movimento reativo e proativo, preventivo e de resposta. É o reconhecimento do velho propondo sua releitura, sem desconsiderar os fatores poder e diferenças.

Em complemento, a busca pela justiça climática implica altos custos, seja do ponto de vista mitigatório, da adaptação ou da compensação. Por essa razão, paralelamente aos movimentos civis e judiciais, um planejamento embasado em um conjunto de instrumentos jurídicos, econômicos e financeiros, implementado sob os auspícios da segurança jurídica, regulamentação

de mercado, e incentivos representa uma opção estratégica, não apenas de gerenciamento de riscos, mas de perdas e danos, capaz de conduzir ao que temos denominado de justiça climática compensatória ou justiça dos desastres no Brasil. Essa proposta parte do pressuposto que eventos altamente complexos requerem remédios à altura, e que muitas vezes ações judiciais são necessárias, nas não suficientes. Além disso, observa todas as fases de um potencial evento de grande magnitude, com enfoque principal em seus impactos, perdas e danos, mas considerando sempre que as melhores respostas de emergência e reconstrução também possuem um viés preventivo. Seguro, fundo de compensação e o instituto da responsabilidade civil (pela via do conhecido litígio climático) são os instrumentos mais adotados no mundo atualmente. Mas como cada um possui limites e potencialidades, relevante considerá-los em conjunto e com o apoio do mercado financeiro.

Dentre os pilares dessa estratégia de justiça climática compensatória destacam-se:

- i) Abordagem multidisciplinar, especializada e colaborativa. O enfrentamento da complexidade trazida pela mudança climática demanda um processo de colaboração que abarca olhares de diversos saberes e especialidades. A busca de solução para os novos grandes problemas da humanidade demanda uma postura menos focada no protagonismo de uma ou outra área do conhecimento. Nesta quadra da história, o discurso do eu e do meu cede espaço à construção do conhecimento pela via do coletivo, da sabedoria de conseguir articular opiniões divergentes, e do reconhecimento em relação a saberes tradicionais que sobreviveram às piores tragédias da humanidade. A injustiça climática decorre exatamente do protagonismo de alguns, e do poder imposto por essa lógica; da falta de preocupação com os limites das escolhas de alguns e seus impactos na vida dos outros. Comportamento, portanto, é um dos elementos desse processo.**
- ii) Compromisso com a ciência, inteligência tecnológica e de dados como forma de fortalecimento da prova em busca de justiça. Quanto mais ciência e transparência na comunicação dos dados, maior a força do argumento político e jurídico. A ciência climática e todo seu processo de evolução tem demonstrado continuamente que dados suplantam discursos e enfraquecem narrativas. O fortalecimento da ciência é um dos passos fundamentais no processo de luta por justiça climática. O enfraquecimento da ciência é uma arma letal e gera graves prejuízos, visto que, diante de determinadas emergências, justiça atrasada é justiça negada.**
- iii) Assimilação da problemática como um mal dos comuns: poderes, instituições e sociedade precisam compreender que a falta de uma estratégia eficaz de enfrentamento das consequências de males que**

afetam (em maior ou menor grau) a todos, como é o caso das mudanças climáticas e os desastres, afronta os objetivos do Estado Democrático de Direito Brasileiro. Especialmente no âmbito das três esferas da federação, urge a assimilação de que o discurso da justiça climática não é contra o desenvolvimento econômico ou antieleitoreiro. Muito antes pelo contrário, contibui para a melhoria e economica das cidades, pois aponta planos, ações e instrumentos importantes no processo de redução de vulnerabiliaddes. Cidades resilientes são aquelas que identificam, reconhecem e buscam soluções para os seus problemas. Governar tendo em mente a perspectiva da justiça climática representa um menor número de processos judiciais e potenciais indenizações por conta as consequências dos eventos extremos. Um caminho para uma adaptação sustentável inclusive do ponto de vista econômico, e, sobretudo, uma oportunidade de requalificação do discurso político diante do que se espera do gestor público da atualidade, que cada vez mais precisa estar preparado para enfrentar eventos ligados às mudanças climáitca como as calamidades. A mudança climática potencializa eventos extremos que afetam a saúde e outros direitos da população em geral, o que demanda maiores gastos de todas as pastas da gestão pública. Nesse contexto, gastar antes é gastar menos.

- iv) **Gestão de risco em camadas suportadas por mais de um instrumento.** Somente a união de forças tem capacidade de enfrentamento de eventos com grande impacto e que afetam muitas pessoas no mesmo lugar. Por essa razão, paralelamente ao litígio, que tem o seu papel nesse processo de busca de justiça climática, outras alternativas precisam ser consideradas, sobretudo se uma visão compensatória pretende ser desenvolvida. Dentre elas destacamos: o seguro na sua dimensão de distribuição de risco extendida pela via do resseguro e do mercado financeiro. Um programa de seguro contra eventos extremos ou desastres multicamadas (MLDIP), na forma de uma parceria público-privada (PPP), pode incluir, por exemplo, uma camada de seguro privado, uma camada de transferência de risco através de resseguro ou créditos de catástrofe e uma camada de contribuição do governo. Os títulos de catástrofe e gestão de risco de seguros através da financeirização são uma espécie de títulos interligados a seguros (ILS – insurance linked securities) para o adimplemento de sinistros de catástrofes relacionadas às mudanças climáticas. São instrumentos financeiros vendidos a investidores cujo valor é afetado por um evento de perda segurada. Transferem um conjunto específico de riscos de um patrocinador (em geral a seguradora) para investidores. A existência desses títulos é justificada pela capacidade de fechar a lacuna de capacidade de fornecimento de seguro e lidar com imperfeições no mercado de resseguro. Ainda, as diversas alternativas relacionadas com fundos, dentre as quais a que envolve a contribuição anual dos

países desenvolvidos para o Fundo Verde para o Clima, precisam ser consideradas internacional e nacionalmente. Essa proposta de agregação de instrumentos justifica-se pela complexidade e magnitude dos eventos climáticos e suas consequências. Sua premissa básica é a de que não há um ou melhor instrumento de compensação climática, mas um conjunto de alternativas legais, econômicas e financeiras que, apoiadas por ações públicas, privadas ou público-privadas podem fazer a diferença. A reunião de um ou mais instrumentos de compensação é denominada sistema ou esquema de compensação que pode ser válida não apenas para as ocorrências após eventos climáticos extremos, mas para todo processo de prevenção, posto que também miram a indução de comportamento do cidadão. É fato que o sistema perfeito não existe, e que sua implementação não é fácil. Mas algum sistema compensatório é melhor do que nenhum. Em se tratando da matéria climática, o futuro é agora, e as escolhas das políticas públicas de hoje representarão os problemas ou as alternativas de amanhã. ■

Fabiana Alves

Coordenadora do Projeto de Justiça Climática do Greenpeace Brasil, formada em Relações Internacionais pela PUC-SP e pós-graduada em economia brasileira pela FIPE-SP.

Maureen Santos

Professora do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e coordenadora da Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center.

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 10 de julho de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

O comércio de emissões e sua regulação internacional e no Brasil

17

O comércio global de emissões de gases de efeito estufa surge com o Protocolo de Kyoto, criado em 1997, no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês), e estabelece metas de redução de emissões para países desenvolvidos e para as ex-economias soviéticas. Esse comércio já havia sendo praticado desde início dos anos 1990, com experiências voluntárias ligadas ao setor privado e outras como a dos Estados Unidos com o comércio de emissões de dióxido de enxofre (SO₂).

No Protocolo de Kyoto, há o entendimento comum sobre a métrica do carbono, onde cada tonelada de dióxido de carbono equivalente (tCO₂e) corresponde a um crédito de carbono. Equivalente pois como os gases que provocam o efeito estufa são variados, fazer equivalência desses gases em CO₂ – principal gás de efeito estufa – facilitaria a transação comercial, que poderia ser a taxação ou a comercialização de créditos de emissões.

A ideia por trás da comercialização seria baratear os custos para empresas e governos em cumprir com os objetivos de redução de emissões, flexibilizando assim as próprias metas presentes no protocolo.

O foco nos países desenvolvidos diz respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, já que os países que se industrializaram primeiro possuem uma responsabilidade maior pela crise climática que os países de industrialização recente.

Apesar da criação em 1997, a tratativa entra em vigor apenas em 2005, quando atinge o número de ratificações necessárias. Até hoje, o mercado de carbono global pretendido pelo protocolo é algo extremamente incipiente para a maioria dos países, senão inexistente para outros, e sua eficiência é bastante contestada.

Muitos países não cumpriram sequer as metas do primeiro período de compromissos, outros abandonaram o acordo antes de sua conclusão e os Estados Unidos nunca sequer ratificou o tratado.

As promessas de transferência de tecnologia e recursos para países em desenvolvimento reduzirem suas emissões e gerarem créditos por meio da compensação (offsetting) também ficaram aquém do pretendido.

O modelo de mercado de carbono mais avançado e regulamentado segue sendo o da União Europeia, que une políticas públicas a práticas de mercado, e é hoje responsável por $\frac{3}{4}$ do mercado internacional de carbono. Longe de ser um sistema de livre mercado, o sistema europeu conta com forte regulação, diferenciação de taxa e teto por empresas e escolhas de quais práticas de captura de gases de efeito estufa devem ser adotadas. Contudo, possui desafios típicos da lógica de mercado e sua racionalidade: quando se trata de oferta e demanda de um bem, no caso o carbono, apesar da alta regulação, as desigualdades ainda não são resolvidas ou abstraídas e tem-se dúvidas de quanto uma taxa de carbono pode contribuir tão efetivamente quanto um subsídio para o setor de energia limpa, por exemplo.

Pior do que isso é o cenário que demonstra que a compensação de emissões pode não gerar de fato uma diminuição real das emissões, já que aqueles que detêm o poder econômico continuarão emitindo às custas de países menos desenvolvidos: a inversão da lógica do princípio do poluidor pagador, onde ao invés de constranger quem polui, beneficia quem emite e pode pagar por isso. Apesar dessas questões, o mercado de carbono tem crescido no mundo todo.

Entre 2005 e 2019, há cinco vezes mais países no mundo tendo algum tipo de regulamentação de mercado de gases de efeito estufa. O Brasil há anos ensaia políticas sobre o tema, sem ter conseguido alçar voo. A regulação do mercado brasileiro de redução de emissões ainda não foi feita apesar de ser citada na Lei Nº 12.187/2009 que implementa a Política Nacional sobre Mudanças do Clima, alterada em 2018.

Fontes do antigo governo assumiam que a implementação não seria realidade a curto prazo. Com a nova estrutura governamental e a negação das mudanças climáticas, essa realidade

pode estar ainda mais distante, assim como políticas de taxação de empresas poluentes. As políticas públicas que consideram o tema foram, na prática, extintas ou paralisadas e cortados 95% do orçamento destinado ao combate das mudanças climáticas no governo Bolsonaro.

Enquanto o mundo vai na direção de diminuir as emissões para evitar mudanças climáticas que já afetam a população mundial com secas mais extremas, chuvas mais abundantes e frio mais rigoroso, o governo brasileiro não discute nem mesmo as políticas públicas básicas para reverter os danos.

O debate sobre mercado de carbono no Brasil é carregado de posições divergentes, em especial em relação aos chamados offsets florestais, que são compensações de carbono de emissões fósseis provenientes da indústria, transporte e/ou agropecuária pela redução de emissões por desmatamento, degradação e outras formas de redução de CO₂ por florestas.

Os offsets florestais não são realizados na Europa por questionarem a possibilidade de cálculo correto de captura de carbono por florestas secundárias e restauração florestal. Além disso, a absorção de carbono pela floresta pode não originar uma absorção real, pois a capacidade que árvores e ecossistemas têm de remover e fixar carbono da atmosfera é muito mais lenta que o ritmo de emissões da queima combustíveis fósseis. Estudos comprovam que muitas iniciativas descentralizadas de plantio de árvores para captura no Brasil não possuem um monitoramento correto, resultando em perda de florestas por queimadas ou não plantio da quantidade suficiente para absorção. Novamente, sem regulamentação no Brasil, é difícil quantificar perdas e ganhos de qualquer tipo de mercado de carbono no território. E há um debate muito mais profundo sobre as externalidades negativas de projetos de mercado de carbono e sua relação com a integridade ambiental e os direitos territoriais.

Do ponto de vista da Convenção do Clima, está sendo finalizada a elaboração do Livro de Regras do Acordo de Paris – que irá substituir o Protocolo de Kyoto em 2020 – em um último item, o Artigo 6, que trata exatamente da regulação do mercado de carbono. Esse será o principal tema de negociação da COP 25, no Chile, que será realizada em dezembro de 2019.

A maneira como essa regulação será criada é importante, levando em consideração os desequilíbrios mundiais e práticas nocivas onde a União Europeia responde por grande fatia desse mercado. Além disso, mesmo se deixarmos pendente a falta de respostas se esse mercado efetivamente é válido para o enfrentamento da crise climática, há pelo menos duas questões importantes nas quais o livro de regras do Artigo 6 deverá responder. Qual o conceito de integridade ambiental que será estabelecido no âmbito do Acordo de Paris que possa traduzir como

esses mecanismos criados pelo Artigo 6 irão ter consonância com uma verdadeira integridade ambiental onde serão implementados, e como farão para regular no sentido de evitar a dupla contabilidade na redução de emissões?

É fundamental ficar atento às discussões no sentido de evitar que essas soluções sirvam para maquiar, ao contrário de resolver o problema. A melhor solução, é de fato, criar políticas públicas e regras para que os países forcem suas indústrias a pararem de emitir e migrem para um modelo renovável de geração de energia, em vez de utilizar mecanismos de compensação e taxaço de carbono.

O mercado de carbono é a maneira que a economia de mercado tentou resolver o problema. A questão é que as práticas de mercado já provaram que não resolvem problemas de justiça socioambiental e desigualdade sozinhas, e necessitam de regulamentação e políticas para que possam fazer parte de algo maior, com um desenvolvimento que traga justiça social e climática. ■

Julia de Moraes Almeida

Advogada e mestranda em direito pela Universidade de São Paulo (USP).

Gabriel Mantelli

Assessor do Programa de Defesa dos Direitos Socioambientais da Conectas Direitos Humanos.

Política, mudança climática e BNDES

18

AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PROVOCADAS PELA INTERVENÇÃO DO HOMEM NO PLANETA SÃO UM FATO CIENTÍFICO.¹

Tendo este diagnóstico como base, os principais órgãos de cooperação internacional têm se reunido para debater como os regimes de responsabilidade dessa intervenção no meio ambiente devem ser repartidos e os impactos adversos da crise climática, mitigados. Diante de um cenário global de uso desenfreado dos recursos naturais, são celebrados acordos para a proposição de alternativas ao uso de recursos naturais e, especialmente, para repensar o papel do financiamento e dos bancos nessa seara.

A agenda global da sustentabilidade data dos anos 1970, tendo, a partir dos anos 1990, tomado a feição de objetivos internacionalmente acordados. Inicialmente, a Agenda 21 foi sedimentada pela Organização das Nações Unidas (ONU) tentando solucionar os principais desafios humanitários sob o foco de erradicar a pobreza extrema. Mais recentemente, a Agenda 2030 estipulou, no ano de 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com dezessete metas a serem atingidas nos campos econômico, social e ambiental, almejando um desenvolvimento sustentável e levando em consideração o ODS 14, de ação contra a mudança global do clima e garantia da estabilidade climática.

¹ “WMO Statement on the State of the Global Climate in 2019,” WMO-No. 1248, World Meteorological Organisation (WMO), 2020, acesso em 4 de março de 2021, https://library.wmo.int/?lvl=notice_display&id=21700#.YEKofG9KjZ4.

Ademais, o ODS 17, entre outras especificidades, reforça a necessidade de parcerias multissetoriais para mobilizar recursos financeiros na realização do desenvolvimento sustentável, particularmente nos países em desenvolvimento. A reflexão sobre desenvolvimento e responsabilidades institucionais leva, portanto, ao questionamento do papel das estruturas que comandam esta chave. Entre essas estruturas, no contexto brasileiro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um dos atores mais importantes e capazes de repensar a relação entre desenvolvimento, proteção do meio ambiente e combate às mudanças climáticas. Como um dos grandes financiadores no Brasil, no período entre 2019 e 2022, as projeções financeiras são de R\$ 1,1 trilhão a serem investidos pelo BNDES. Esse valor, em escala, representa 2,7% a mais do que os investimentos do banco comparados ao quadriênio anterior (2018–2021). Entretanto, isso não significa que o foco da distribuição dos recursos leve em consideração as variáveis socioambiental e climática.

As áreas do BNDES estão divididas em dois grandes grupos: a indústria e a infraestrutura, sendo designados R\$ 585 bilhões e R\$ 497,4 bilhões, respectivamente, a cada seara. Esse montante e essa divisão são preocupantes: estarão esses projetos comprometidos com o planejamento global sustentável? Em um panorama dos últimos anos, o BNDES timidamente sinalizou desenvolver política comprometida com as pautas socioambientais.

É verdade que algumas medidas foram tomadas, conforme recentemente reportado por organizações da sociedade civil, como aumento do financiamento de energias renováveis, iniciando a nova política de financiamento no setor elétrico.² Objetivou aumentar sua participação em projetos nessa última linha de financiamento referenciada, aproximando as cobranças à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que seria mais vantajosa a quem propõe o projeto, subindo de 70% para 80% o montante disponibilizado pelo BNDES. Em contrapartida, houve a diminuição de 70% para 50% da participação máxima do Banco no financiamento de grandes centrais hidrelétricas, danosas ao meio ambiente, reduzida de 70% para 50%.³

Outro dado importante foram as estimativas de financiamento para o ano de 2020 nas energias alternativas. Ela ficou em torno de R\$ 3 e R\$ 4 bilhões. Por exemplo, internamente, medidas efetivas de financiamento trouxeram duas linhas para delimitar como investir em sistemas geradores fotovoltaicos (energias sustentáveis que reduzem significativamente a agressão ao meio ambiente) e seus serviços de instalação. São elas: o Fundo Clima, por meio do

2 “O Fundo Verde do Clima deve avaliar de forma completa as políticas e práticas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e exigir condições para sua acreditação,” Conectas Direitos Humanos, julho de 2019, acesso em 10 de outubro de 2020, <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2019/07/Carta-sobre-acredita%C3%A7%C3%A3o-do-BNDES-no-GCF-portugu%C3%AAs-1.pdf>.

3 “BNDES aumenta sua participação no financiamento da energia solar,” Conselho Empresarial Brasileiro Para O Desenvolvimento Sustentável, 2020, acesso em 9 de novembro de 2020, <https://cebds.org/bndes-aumenta-sua-participacao-no-financiamento-da-energia-solar/#>.

Subprograma Máquinas e Equipamentos Eficientes (temporariamente suspenso em razão do comprometimento dos recursos disponíveis), e o BNDES Finame Energia Renovável.⁴ Também, sabendo que energias renováveis não se resumem a fontes fotovoltaicas, o recente financiamento do BNDES foi para a Geo Elétrica Tamboara, que investiu em uma tecnologia inovadora de produção da energia elétrica a partir do biogás, gerado pela vinhaça – resíduo industrial resultante da produção de etanol.

Além disso, comprometeu-se a banir financiamento para termoeletricas que utilizem carvão e, conforme site da instituição, “é o agente financeiro dos recursos reembolsáveis do Fundo Nacional⁵ sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), um dos instrumentos da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC)”.⁶ Nesse sentido, a política governamental e do Banco estão entrelaçadas pelo Programa Fundo Clima, criado pela Lei 12.114 em 09/12/2009, regulamentado pelo Decreto 7.343, de 26/10/2010, e atualmente regido pelo Decreto 10.143, de 28/11/2019,⁷ em que seus subprogramas teriam como foco transportes eficientes, energias renováveis, máquinas e equipamentos eficientes, resíduos sólidos com aproveitamento energético, carvão vegetal e combate à desertificação. Esse cruzamento de políticas deve ser atentamente observado em 2021, afinal, anunciaram em agosto de 2020 um total de R\$ 350 milhões a ser disponibilizado ao BNDES por meio do Fundo Clima para que empresas financiem projetos de combate às mudanças climáticas, com foco nas áreas de saneamento e resíduos sólidos, ampliando as medidas efetivas aqui já descritas.⁸

O BNDES é uma empresa pública federal. Nesse sentido, retoma-se a questão inicial sobre a atuação de um ente público no território nacional. Nitidamente BNDES e medidas governa-

4 “Carteira de projetos solares do BNDES pode somar até R\$ 4 bilhões em 2020,” Portal Solar, 2020, acesso em 9 de novembro de 2020, <https://www.portalsolar.com.br/blog-solar/energia-renovavel/carteira-de-projetos-solares-do-bndes-pode-somar-ate-r-4-bilhoes-em-2020.html#:~:text=vers%C3%A3o%20sem%20AMP-,Carteira%20de%20projetos%20solares%20do%20BNDES%20pode,R%24,%204,%20bilh%C3%B5es%20em%202020&text=%E2%80%9CA%-20energia%20solar%20%C3%A9%20uma,2%20C0%20GW%20at%C3%A9%202022>.

5 Entretanto, é necessário salientar que o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo do Clima) no ano de 2020 foi alvo de julgamento no Supremo Tribunal Federal pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708. A ação, iniciada por quatro partidos políticos, indaga ações e omissões do governo federal na seara ambiental, em especial, a paralisação da gestão do Fundo Clima, solicitando que o Estado “abstenha de ‘contingenciar’ recursos do Fundo Clima”. Suscita-se que a violação ao meio ambiente, ou seja, a violação ao artigo 225 da Constituição Federal, além de produzir danos graves e permanentes ao ecossistema brasileiro, influencia e altera outros direitos fundamentais, como o direito à vida, o direito à saúde e o direito à segurança alimentar. O Ministro Luiz Alberto Barroso, responsável pelo caso, entende que “tudo sugere, portanto, uma trajetória contínua, progressiva e preocupante de esvaziamento das políticas públicas brasileiras em matéria ambiental, agravada exponencialmente no último ano e meio”.

6 “Política Nacional de Mudanças Climáticas,” BNDES, [s.d.], acesso em 20 de outubro de 2020, https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anuar_2011/Capitulos/atuuacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/politica_mudancas_climaticas.html.

7 “Fundo Clima: Apoio a projetos relacionados à redução de emissões de gases do efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima,” BNDES, [s.d.], acesso em 24 de outubro de 2020, <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>.

8 Anúncio disponível em: “Governo repassa R\$ 350 milhões ao BNDES para projetos de saneamento e resíduos sólidos,” Governo do Brasil, 4 de agosto de 2020, acesso em 4 de março de 2021, <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2020/08/governo-repassa-r-350-milhoes-ao-bndes-para-projetos-de-saneamento-e-residuos-solidos>.

mentais ambientais não são sinônimos, entretanto, como entes públicos, ambos refletem a política do território brasileiro. Assim, conectando-se a preocupação do Banco com a escala nacional da governança atual contra mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, destaca-se que, apesar de o Brasil já ratificar acordos internacionais que almejam diminuir os impactos danosos ao meio ambiente, as efetivas medidas governamentais⁹ não têm corroborado os avanços de investimentos nas agendas ambientais realizadas tanto em escala global quanto pelo BNDES. Parte das recomendações do Conselho do Fundo Verde do Clima (CFV),¹⁰ responsável por garantir que os sistemas e as instituições locais estejam adequadamente equipados para entregar os resultados sustentáveis esperados pelo Fundo, seriam o monitoramento e a punição para eventuais abusos, divulgação das informações socioambientais, reconhecimento de padrões de direitos humanos, direitos dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais, estabelecimento de ouvidoria e o compromisso sobre as mudanças climáticas. De acordo com a Carta sobre acreditação do BNDES no CFV, a instituição possui falhas na comunicação das suas ações, inclusive na sua política de transparência; a sua não adoção da Diligência Induzida de Direitos Humanos promoveu a incorporação de garantias de que os projetos financiados incluam salvaguardas contra impactos adversos aos direitos humanos; sua ouvidoria, apesar de existir, ainda não funciona como um meio de comunicação para que organizações da sociedade civil, pessoas físicas e empresas, entre outros, forneçam sugestões e melhorias para o melhor desenvolvimento; e os compromissos com as ações para a mudança climática foram significantes para o aumento de melhores investimentos que promovam financiamentos “verdes”, embora o banco ainda seja passível de melhora nesse quesito. A análise evidencia que houve progressos nas agendas verdes e políticas ambientais realizadas pelo BNDES, mas que ainda precisam se desenvolver.

Para além da adoção das políticas elencadas anteriormente, é crucial que o BNDES incorpore dentro da instituição práticas já correntes no mundo privado.¹¹

9 Recentemente, por exemplo, o Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles propôs projeto que flexibilizava o desmatamento: as punições foram amenizadas ou extintas para aqueles que cometiam crimes ambientais desta natureza. Ainda, corroborando o descaso, o desinvestimento no setor ambiental é nítido: o Projeto de Lei Orçamentária Anual prevê uma redução de R\$ 184,4 milhões (queda de 5,8%) no orçamento do Ministério do Meio Ambiente para 2021. Este montante seria responsável por combater desmatamento e queimadas no território nacional. Necessário frisar, ainda, que em agosto do ano de 2020, no epicentro da crise das queimadas no Pantanal, houve bloqueio de R\$ 60 milhões destinados ao combate ao desmatamento. Ver, por exemplo, Guilherme Mazieiro e Antônio Temóteo, “Governo Bolsonaro prevê corte de R\$ 184,4 mi do Meio Ambiente para 2021.” Notícias UOL, 31 de agosto de 2020, acesso em outubro de 2020, <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/08/31/governo-bolsonaro-corta-r-1844-mi-do-meio-ambiente-para-2021.htm?cmpid=copiaecola>.

10 O Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund – GCF) é uma iniciativa global única para responder às mudanças climáticas, investindo em desenvolvimento de baixo carbono e resiliência climática. O GCF foi estabelecido por 194 países para limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa nos países em desenvolvimento e para ajudar a adaptar as sociedades vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas. Dada a urgência e a gravidade do desafio, o Fundo tem o mandato de fazer uma contribuição ambiciosa para a resposta mundial conjunta às mudanças climáticas. Disponível em: “Fundo Verde do Clima – GCF,” Fazenda, [s.d.], acesso em 4 de março de 2021, <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/fundo-verde-do-clima/fundo-verde-do-clima-gcf>.

11 Luiza Almeida Curado e Guilherme Guimarães Martins, “Bancos de desenvolvimento e mudanças climáticas,” in Panoramas Setoriais: mudanças climáticas (Rio de Janeiro: BNDES, 2016), acesso em outubro de 2020, <https://web.bndes.gov>.

Um exemplo é determinar objetivos climáticos para os próximos anos, divulgando em canais públicos informações sobre clima, emissões de gases de efeito estufa, emissões de combustíveis fósseis e sobre medidas climáticas normativas em esfera nacional.

É fundamental, sobretudo, frear o financiamento a megaprojetos de infraestrutura predatórios ao meio ambiente, violadores de direitos humanos de populações locais e que contribuem para o aumento das emissões brasileiras.

Esse diálogo, é necessário frisar, começou a ser incorporado pela instituição em dezembro de 2019, entretanto, ainda não existe regramento interno vigente.¹² Ou seja, o discurso das lideranças do BNDES para sinalizar a importância de pensar internamente, inclusive em podcast e websérie nomeada “BNDES Verde”.¹³ Ambas elaboradas para fomentar a elaboração da mudança, mas por enquanto são debates públicos.

Ademais, políticas de financiamento com implicações em questões ambientais e climáticas não podem apenas serem passivas ou alinhadas às poucas diretrizes dadas pelo governo federal. Os principais órgãos mundiais são muito claros nas ambições e pressões deferidas aos negociantes em termos ambientais: é necessária mudança de postura; não mais será aceita a investida predatória.

O neoliberalismo tem um pedido de não intervenção muito forte na economia. Entretanto, efetivamente, as responsabilidades dos entes públicos para com suas concessões aumentaram. Se o Estado intervém, deve ser efetivo. A efetividade muito se alia a uma ideia do gestor público eficiente, que deve pensar no bom funcionamento econômico do aparato estatal. Isso reverbera diretamente nas políticas adotadas pelo BNDES, pois ele será cobrado tanto interna quanto externamente no que demandar dos projetos que financia.

[br/bib/jspui/bitstream/14,08/7158/2/Panoramas%20setoriais_mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas_2016_P_BD.pdf](https://bib/jspui/bitstream/14,08/7158/2/Panoramas%20setoriais_mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas_2016_P_BD.pdf)

12 “BNDES avança na incorporação da análise de risco climático em decisão sobre financiamento,” Agência BNDES de Notícias, 10 de dezembro de 2019, acesso em 23 de outubro de 2020, <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-avanca-na-incorporacao-da-analise-de-risco-climatico-em-decisoes-sobre-financiamento/>.

13 “Especialistas e pessoas que fazem a diferença na área de sustentabilidade ambiental conversam com o presidente do BNDES, Gustavo Montezano, na websérie BNDES VerdeBNDES - imagem ilustrativa, no nosso canal no YouTube. Lançada em novembro de 2020 e com episódios semanais, a série lança luz sobre assuntos fundamentais para o desenvolvimento sustentável do País, ajudando a disseminar conhecimento e a mobilizar pessoas, empresas e setor público em torno de novas soluções para uso sustentável e preservação do patrimônio ambiental brasileiro. A primeira temporada discute temas como finanças verdes e concessão e preservação de parques naturais.” Descrição e links no site do BNDES: “Série BNDES Verde,” BNDES, [s.d.], acesso em 4 de março de 2021, https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/meio-ambiente/serie-bndes-verde/!ut/p/z1/tVPLUsIwFP2aLkMybSmpu8ooqCCOIo9umLRNaRySIDS04td7qTsVGOqNjP70Ock9wTHelFjxWqxZlZoxTZwXsbBahTeXQ39CRlNHoeURKP-aPpwTYk7c_EMxzhOlS1tgZeJyniiEqqywu7SFsEhhZbcIRpSiNkd7pyiORClYtTwZWFZMWN4KjtRjU3GT-Altqnl8JK6vTzJeyEKM8KQz8IUMS9NUUBZoA2SjPohw_NTKmNlkyMrItAfnyyZakXvOIWH57XgDX5W2kh4t6df3mB4guGGuGcynIDv_iv8wD8T_radzw8TBqO6ZtwfrwGW2QJlWu8-GosgBMv220cgWsimO_V4sXf2RZkrjc6-fg4kUo8CnoMz7nhprMzEC6sLasLhzikaZpO29tZ67qTGfiiUwFFqYw_8lThQHFR8h1XoCoR_hsCllNTbI_V2eY8G_YO201zCtvc2tZzTKnoH-PEQIQ!!/dz/d5/L2dBISEvZofBIS9nQSEh/

Continuar ignorando as tendências do Norte Global vai deixar o Brasil no isolamento econômico. Em um mal sentido, não ganharemos independência, mas, ao contrário, cada vez mais seremos dependentes de auxílio financeiro pelo fracasso nas articulações e nos diálogos. Cada vez mais uma política climática atenta às mudanças do clima e do mercado é inerente ao papel que um banco nacional deve desempenhar.

Por fim, vale mencionar os desafios da recuperação socioeconômica pós-Covid-19 nesse contexto. Com a crise, os mercados internacionais estão se alinhando e pensando estratégias comerciais para dialogarem sob novas provas de mercado. O Brasil tem a agricultura como vertente muito importante nessa comunicação com os mercados externos. Fora do eixo comercial Estados Unidos e China, a União Europeia muito se preocupa com as políticas socioambientais adotadas no seguimento da produção agrícola, fato ignorado pelo Brasil, que, nos últimos anos, tem ficado alheio aos debates de mudança climática e preservação do meio ambiente na cadeia de produção.¹⁴

Isso significa que, em longo prazo, estaremos a par das reorganizações de mercado, restando fora dos principais acordos e rearranjos globais pós-Covid-19. O BNDES, também, deve atentar-se a esse prisma do mercado, observando medidas externas adotadas, entendendo para qual investidor seu crédito deve ser fornecido, já que o destino ao qual o financiamento atinge deve estar de acordo com as regulações ambientais e com as novas políticas afirmadas pelo banco. Nesse sentido, as políticas socioambientais não podem apenas ser passivas ou alinhadas às poucas diretrizes dadas pelo governo federal. Os principais órgãos mundiais são muito claros nas ambições e pressões deferidas aos negociantes em termos de mudança climática: é necessária mudança de postura; não mais será aceita a investida predatória. ■

14 “Ep. 6 - ODS: um caminho para o desenvolvimento sustentável,” Podcast Diálogos BNDES [Entrevistadas: Marta Bandeira de Freitas e Tatiana Araújo], fevereiro de 2020, acesso em outubro de 2020. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/6IqqEVMsNnyHvGSV3vDIOB?si=gA834jlpRzqkx3MzAMQ4Kg>.

Caio Borges

Coordenador do portfólio de clima e direito do Instituto Clima e Sociedade (iCS).

Viviane Muller Prado

Professora da FGV Direito SP.

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 13 de janeiro de 2020, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

O dever jurídico de informar os riscos climáticos

19

ATORES CORPORATIVOS SERÃO CADA VEZ MAIS SOCIALMENTE CONCLAMADOS E JURIDICAMENTE COMPELIDOS A DEMONSTRAR MEDIDAS

Na primeira semana de dezembro de 2019, terminou o primeiro capítulo de um caso que já se tornou emblemático sobre o dever de informação de administradores de empresas privadas quanto aos riscos financeiros associados às mudanças climáticas. A justiça dos EUA julgou im-procedente, em decisão de primeira instância, uma ação movida pela Procuradoria do estado de Nova Iorque em face da gigante de petróleo e gás, Exxon Mobil.

O caso teve por questão central a alegação de fraude contra investidores e prestação de informações enganosas por parte da Exxon Mobil, a partir das conclusões de inquérito administrativo que investigou a possível existência de uma ‘contabilidade dupla’ nas projeções sobre a precificação do carbono a serem absorvidas pela empresa.

O possível aumento do custo seria resultante de impostos sobre o carbono e outras imposições regulatórias para a transição a uma economia de baixo carbono que, em seu conjunto, teriam o condão

de reduzir a demanda por fontes de energia não-renováveis ou encarecer a extração dos combustíveis fósseis em projetos existentes e futuros.

Para arquitetar a tese central da ação, a Procuradoria de NY confrontou informações sigilosas obtidas no curso do processo com informações públicas que a empresa divulgou entre 2013 e 2016. Esse espaço temporal foi justamente quando a Exxon Mobil, pressionada por investidores e acionistas, passou a publicar uma série de análises e projeções sobre o impacto das mudanças climáticas na rentabilidade de seus negócios e sobre o mercado de energia como um todo. A parte autora sustentou que havia inconsistências entre as informações capazes de caracterizar fraude e outros ilícitos.

Embora a Procuradoria dispusesse de ampla margem jurídica para obter uma responsabilização da ré, já que pela Lei Martin, do estado de Nova Iorque, promulgada em 1921, não é preciso demonstrar dolo ou intenção deliberada de ludibriar ou defraudar investidores, mas tão somente a veiculação de informação em desacordo com os parâmetros legais, o juiz Barry Ostrager entendeu que não ficou comprovada violação à legislação estadual e federal na forma e no conteúdo das informações tornadas públicas a respeito dos riscos climáticos passados, presentes e futuros, e seus respectivos impactos sobre o retorno financeiro dos papéis da empresa.

Como se pode ver, o caso paradigmático NY vs. Exxon Mobil traz à tona o emergente debate sobre a existência e os contornos de uma possível obrigação jurídica das companhias e de seus administradores em considerar – e, ato contínuo, divulgar aos participantes do mercado de capitais – os impactos financeiros decorrentes das mudanças climáticas sobre os negócios. Esta é uma nova perspectiva, que difere da já conhecida obrigação de divulgar informações de contingenciamento de passivos ambientais.

No plano internacional, embora em algumas regiões e jurisdições, como na União Europeia, Canadá, Austrália e Reino Unido órgãos reguladores tenham recentemente adotado diretrizes para auxiliar empresas e instituições financeiras na divulgação de riscos relacionados à mudança do clima, na maioria dos países ainda não há regras vinculantes sobre o dever de informar os agentes do mercado de capitais sobre tais riscos.

Diante de ausência de dispositivos legais ou regulatórios explícitos, ações judiciais como a exemplificada em Nova Iorque podem se tornar mais frequentes e ditar os parâmetros jurídicos que devem ser levados em consideração pelos administradores na elaboração e divulgação de informações sobre os impactos das mudanças climáticas nas suas organizações.

Quais são, então, alguns dos parâmetros que se pode extrair do caso em tela e outros aplicáveis à realidade brasileira?

No Brasil, conforme a lei societária (Lei 6.404/1976) e de mercado de capitais (Lei 6.385/1976), bem como a regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), cabe aos emissores de valores mobiliários e seus administradores divulgar todas as informações que possam impactar na decisão de investimento ou no exercício de direitos, como o direito de fiscalizar a gestão dos negócios, de votar e de ajuizar ações pleiteando o ressarcimento de prejuízos.

Na prática das companhias abertas, informações relevantes sobre o desempenho econômico-financeiro e sobre o andamento das atividades corporativas são veiculadas por diferentes meios e em formatos variados.

Os balanços e demonstrativos financeiros expressam o estado da contabilidade da empresa e trazem análises da auditoria independente e da administração sobre a situação financeira da companhia. Os relatórios anuais, inclusive os relatórios de sustentabilidade, normalmente vão além dos documentos puramente financeiros e apresentam um relato de ações e mesmo do direcionamento estratégico da empresa, assim como números que expressam o desempenho dos negócios sob o viés do impacto social, econômico e ambiental.

Os formulários submetidos à CVM ou outros órgãos reguladores nacionais e estrangeiros dão uma visão abrangente sobre questões financeiras, gerenciais, operacionais e de governança. As conferências com investidores e imprensa propiciam um diálogo direto com membros da alta administração e são oportunas para que estes exponham mais elementos sobre sua visão estratégica para a companhia, além de esclarecer questões pontuais. Por fim, a divulgação de fatos e atos relevantes é o meio adequado para dar conhecimento imediato ao mercado sobre acontecimentos com possível impacto na cotação dos papéis da empresa e no exercício dos direitos pelos investidores.

Voltando ao caso NY vs. Exxon Mobil, uma lição que se depreende é exatamente que cada meio de divulgação, assim como cada tipo de informação, será avaliado tanto individualmente como em seu conjunto na eventualidade de uma companhia se ver questionada junto a uma autoridade judicial ou administrativa no tocante ao cumprimento do dever de informar investidores e acionistas sobre os riscos climáticos e suas repercussões sobre a sua saúde financeira atual e futura.

De fato, para formar a sua convicção, o magistrado dos EUA avaliou uma série de documentos públicos da empresa, como relatórios socioambientais, declarações (statements),

balanços e demonstrativos financeiros e mesmo estudos conduzidos pela ré sobre o futuro do mercado de energia no contexto das medidas regulatórias para a transição a uma economia de baixo carbono.

Um outro aspecto a ser destacado a partir do caso exposto é que, além de provar que não houve omissão nem deliberada intenção de enganar os investidores e acionistas, as companhias e seus administradores também poderão ser postos à prova quanto à qualidade, a veracidade e a integridade da informação tornada pública sobre a gestão dos riscos climáticos.

Isto vale tanto para projeções amplas sobre o comportamento futuro do clima, exercícios de antecipação dos efeitos de cenários futuros de medidas regulatórias sobre o setor específico em que a empresa atua, bem como para avaliações que relacionam o impacto concreto da mudança do clima nas operações e estratégias corporativas. O caso dos EUA mostra que o rigor e a diligência empreendida em todas essas situações devem ser elevados, embora neste último caso haja implicações adicionais, já que análises contextualizadas transpõem o fenômeno global para a realidade empresarial concreta.

Nesse sentido, em que pese, mais uma vez, a ausência, em países como o Brasil, de norma regulamentadora estatal que imponha explicitamente aos emissores e administradores a divulgação de informações sobre riscos climáticos, o próprio mercado está progressivamente caminhando para a readequação das políticas e práticas no sentido de disponibilização de informações sobre os impactos das mudanças do clima nos negócios presentes e futuros.

Parte desta evolução surge no movimento de investidores institucionais para viabilizar a escolha por investimentos sustentáveis e para atuarem colaborativamente como *stewardship* nas empresas investidas. A “Climate Action 100+” é um exemplo de iniciativa de investidores cujos membros se comprometem a cumprir com seus deveres fiduciários face os beneficiários, tais como clientes de gestoras de recursos, cotistas dos fundos e pensionistas. Isto implica, entre outras diversas ações, o trabalho junto às empresas investidas para aprimorar a divulgação de informações sobre os riscos climáticos. Mais de 370 investidores, perfazendo um total de USD 35 trilhões de ativos sob gestão, aderiram à iniciativa.

Lançada em outubro de 2019, a plataforma “Investidores pelo Clima” é outro exemplo de mobilização de investidores na temática, desta vez no plano doméstico. A iniciativa tem por objetivo engajar e capacitar investidores profissionais do Brasil para que avancem na descarbonização de seus portfólios.

Iniciativas setoriais ou focalizadas como as exemplificadas acima são, no mais das vezes, desdobramentos ou tentativas de criação de arcabouços alinhados com as recomendações da Força-Tarefa sobre a Divulgações Financeiras Relacionadas ao Clima (Task Force on Climate-related Financial Disclosures, ou “TCFD”). A TCFD, liderada pela indústria, foi estabelecida sob os auspícios do G-20 em 2015 e, após dois anos de trabalhos, apresentou o marco global de referência sobre divulgação de riscos climáticos, contendo princípios e recomendações para o aprimoramento da divulgação financeira relacionada ao clima pelos mais diversos setores e indústrias.

À luz dos sete princípios delineados pela TCFD sobre a divulgação de informações referentes aos riscos climáticos, empresas e instituições financeiras devem disponibilizar informações de caráter qualitativo e quantitativo que preencham uma série de requisitos. Entre outras qualificações, as informações tornadas públicas devem ser consistentes, relevantes, específicas, completas, claras, equilibradas, compreensíveis, confiáveis, verificáveis, objetivas e realizadas no modo e tempo adequados.

É fundamental lembrar que o dever de informar coexiste com outros deveres, como os fiduciários e o dever de gerenciamento dos riscos e boa gestão dos negócios.

A divulgação de informação é necessária para que as partes interessadas entendam melhor o processo decisório interno e para que avaliem se todos os elementos relevantes foram levados em conta na tomada de decisão empresarial. Embora o arcabouço normativo e os precedentes da CVM reconheçam que cabe aos administradores a avaliação da existência ou não de fato ou ato relevante a ser divulgado e o momento da divulgação, cresce a percepção de que nenhum negócio está alheio aos impactos da mudança do clima e que, portanto, há o dever de abordar a temática nas informações que são divulgadas pela companhia.

À medida em que a urgência climática se agrava, com fenômenos extremos ocorrendo com maior frequência e severidade, e diante do início da implementação do Acordo de Paris neste ano de 2020, atores corporativos passarão a ser cada vez mais socialmente conclamados, e juridicamente compelidos, a demonstrar, por meio de ações e informações, as medidas que estão tomando para identificar e agir sobre os riscos que as mudanças climáticas trazem aos seus negócios. ■

Tessa Khan

Advogada ambiental residente no Reino Unido. Co-fundadora e co-diretora da Climate Litigation Network.

Litígio climático baseado em direitos humanos: o caso Urgenda

20

O CASO URGENDA REPRESENTA, ATÉ O MOMENTO, O INEQUÍVOCO “PONTO ALTO” DO LITÍGIO CLIMÁTICO.

A Em três julgamentos sucessivos, os tribunais holandeses determinaram que o Estado dos Países Baixos estava obrigado a reduzir até 2020 as emissões de gases de efeito estufa (GEE) do país em pelo menos 25% em comparação com os níveis de 1990. Essas decisões representam a primeira vez que um governo recebe a ordem de reduzir suas emissões de GEE em um valor mínimo absoluto e a primeira vez que se conclui que as obrigações relativas aos direitos humanos exigem que um governo se envolva em ações de mitigação mais ambiciosas.¹ O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos afirmou que essa decisão confirma que o governo dos Países Baixos e, por implicação, outros governos têm obrigações legais vinculativas, com base no direito internacional dos direitos humanos, de empreender fortes reduções nas emissões de gases de efeito de estufa.²

1 State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Stichting Urgenda (Suprema Corte dos Países Baixos, Divisão Civil), 20 de dezembro de 2019 (tradução para o inglês).

2 “Bachelet welcomes top court’s landmark decision to protect human rights from climate change”, OHCHR, 20 de dezembro de 2019, acesso em 4 de março de 2021, [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25450&LangID=E#:~:text=GENEVA%20\(20%20December%202019\)%20%E2%80%93,adverse%20effects%20of%20climate%20change](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25450&LangID=E#:~:text=GENEVA%20(20%20December%202019)%20%E2%80%93,adverse%20effects%20of%20climate%20change).

O JULGAMENTO DA SUPREMA CORTE

Em resumo, o processo foi aberto pela Fundação Urgenda, uma ONG holandesa de sustentabilidade, e 886 cidadãos holandeses contra o Estado holandês em 2013. A Urgenda argumentou que o fracasso do Estado em tomar medidas mais incisivas para reduzir as emissões de GEE até 2020 era ilegal. Em junho de 2015, o Tribunal Distrital de Haia decidiu a favor da Urgenda,³ decisão que foi posteriormente confirmada pelo Tribunal de Apelação em outubro de 2018⁴ e, novamente – pela última vez –, pela Suprema Corte, em dezembro de 2019.

A decisão da Suprema Corte baseou-se nas obrigações assumidas pelo Estado perante a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) – especificamente, os artigos 2 e 8 que protegem o direito à vida e o direito ao respeito pela vida privada e familiar, respectivamente.⁵ A Corte concluiu que o Estado holandês tinha a obrigação de reduzir suas emissões de GEE devido ao risco de causar danos a esses direitos em decorrência das mudanças climáticas.⁶ Neste artigo, apresentamos alguns aspectos importantes da decisão da Suprema Corte.

1

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que ela reconheceu a extrema urgência da crise climática. Com base em percepções “amplamente aceitas” da ciência do clima,⁷ a Corte concluiu que há “uma ameaça real de mudanças climáticas perigosas, resultando no sério risco de que a atual geração de cidadãos se defronte com a perda de vidas e/ou uma disrupção da vida familiar”, e que é “claramente plausível que a atual geração de cidadãos holandeses [...] tenha de lidar com os efeitos adversos das mudanças climáticas no decorrer de sua vida se as emissões globais de gases de efeito estufa não forem reduzidas de forma adequada”.⁸

2

Em segundo lugar, a sentença confirmou que a CEDH oferece proteção em relação à ameaça representada pelas mudanças climáticas aos direitos humanos. Nem o fato de que as mudanças climáticas afetam “grandes grupos ou a população como um todo”, tampouco que elas “só se materializarão no longo prazo” foram considerados uma barreira para a proteção oferecida pela CEDH.⁹ A Corte também não considerou problemática a natureza global das alterações climáticas.¹⁰ Baseando-se em princípios bem co-

3 Urgenda Foundation v. The State of The Netherlands (Tribunal Distrital), ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtspraak, 24 de junho de 2015, acesso em 4 de março de 2021, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>.

4 Netherlands v. Urgenda Foundation (Tribunal de Apelação) Processo No 20017824501, Rechtspraak, 9 de outubro de 2018, acesso em 4 de março de 2021, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610>.

5 O Tribunal de Apelação também baseou sua decisão na CEDH, ao passo que a decisão do Tribunal Distrital se baseou no delito de negligência perigosa. O Tribunal de Apelação e a Suprema Corte não interferiram na decisão do Tribunal Distrital.

6 State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Stichting Urgenda (Suprema Corte dos Países Baixos, Divisão Civil), 20 de dezembro de 2019 (tradução para o inglês), [4.7], citando a decisão do Tribunal de Apelação.

7 *Ibid.* [4.1].

8 *Ibid.* [4.7], citando a decisão do Tribunal de Apelação.

9 *Ibid.* Sumário. Ver também capítulo 5.

10 *Ibid.* [5.6.1]– [5.8].

nhecidos do direito internacional, ela concluiu que o Estado holandês é obrigado a reduzir suas emissões de GEE “na proporção de sua parcela de responsabilidade” – ou seja, fazer “sua parte” ou sua “justa parcela”.¹¹ Isso também foi considerado compatível com o direito à proteção legal efetiva nos termos do artigo 13 da CEDH.

Em terceiro lugar, tendo estabelecido que a mudança climática representa uma ameaça aos direitos da Convenção, a Corte determinou o que isso significa em termos de obrigações concretas para o Estado. Especificamente, ela perguntou se os artigos 2 e 8 da CEDH exigiam que o Estado holandês reduzisse até 2020 suas emissões em 25% em relação aos níveis de 1990, conforme ordenado pelos tribunais inferiores. Ao interpretar os artigos 2 e 8, a Corte aplicou o “método da base comum”.¹² Esse método, criado pela Corte Europeia de Direitos Humanos, exige que a Corte leve em consideração outras regras relevantes do direito internacional, juntamente com “percepções científicas amplamente apoiadas e padrões internacionalmente aceitos”.¹³ Levando tudo isso em conta, a Corte concluiu que o “grande grau de consenso sobre a necessidade urgente de os países do Anexo 1 reduzirem as emissões de gases de efeito de estufa em pelo menos 25-40% em 2020”¹⁴ informa necessariamente o conteúdo das obrigações do Estado perante a CEDH.

Por fim, ao contrário do que afirma a visão estatal, uma ordem exigindo que o Estado reduza suas emissões de GEE em um valor mínimo não foi considerada uma violação da doutrina da separação dos poderes (trias política). A Corte reconheceu que “determinar a parte a ser contribuída pelos Países Baixos na redução das emissões de gases com efeito estufa é [...], em princípio, uma questão para o governo e o parlamento”.¹⁵ No entanto, ela observou que “os tribunais podem avaliar se as medidas tomadas pelo Estado são insuficientes, tendo em vista o que é claramente o limite inferior de sua participação nas medidas a serem tomadas em todo o mundo contra as mudanças climáticas perigosas”.¹⁶ A esse respeito, a Corte concluiu que 25% representava o “mínimo absoluto” pelo qual o Estado deve reduzir as suas emissões para cumprir a sua obrigação positiva de proteger os direitos humanos dos residentes holandeses, à luz do risco real de dano representado pelas mudanças climáticas.¹⁷ Na visão da Corte, fazer cumprir esse mínimo faz parte de seu papel constitucional de verificar se o governo está agindo dentro dos limites da lei, inclusive aqueles estabelecidos pela CEDH: “Este mandato dos tribunais de oferecer proteção jurídica, mesmo contra o governo, é um componente essencial de um Estado de direito democrático”.¹⁸

11 *Ibid.* Sumário. Ver também [5.7.1].

12 *Ibid.* [5.4.1]-[5.4.3]

13 *Ibid.* Sumário. Ver também [6.1]-[7.3.6].

14 *Ibid.* Sumário. Ver também [6.1]-[7.3.6].

15 *Ibid.* [6.3].

16 *Ibid.* [6.3].

17 *Ibid.* [7.5.1].

18 *Ibid.* Sumário (ênfase acrescentada). Ver também §§ 8.1-8.3.5.

O IMPACTO DO CASO URGENDA NOS PAÍSES BAIXOS E EM OUTROS LUGARES

O caso Urgenda teve um impacto transformador na política holandesa relativa às mudanças climáticas. A partir de 2015, o país adotou algumas das políticas climáticas mais ambiciosas da Europa. Em janeiro de 2020, o governo fechou sua usina termoeétrica a carvão mais antiga e, em abril do mesmo ano, comprometeu-se a reduzir a capacidade de suas usinas termoeletricas restantes em 75% e anunciou um pacote de medidas de três bilhões de euros para reduzir as emissões holandesas até 2020, em conformidade com a ordem da Suprema Corte.¹⁹ A maioria dessas ações foi tomada a partir de propostas feitas pela Fundação Urgenda no “Plano de Soluções Climáticas 54” apresentado ao governo holandês.²⁰

Em outros lugares, o caso Urgenda inspirou vários processos baseados em direitos humanos contra governos, como na Europa (Bélgica, França, Alemanha, Irlanda, Noruega, Suíça e Suécia), na América do Sul (Colômbia e Peru), na América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e na Ásia (Coreia do Sul).²¹ Com base nesse processo, os litigantes argumentaram que a mudança climática ameaça o gozo de uma série de direitos humanos e que isso dá origem a obrigações positivas por parte dos Estados. Órgãos do Tratado da ONU,²² o Conselho de Direitos Humanos da ONU²³ e os Procedimentos Especiais da ONU²⁴ também reconheceram o vínculo inerente entre mudança climática e direitos humanos, o que, por sua vez, serve para dar suporte a litígios de mudança climática baseados em direitos humanos. A menos que os governos adotem medidas urgentes para evitar mudanças climáticas perigosas, outros litígios podem ser esperados. ■

19 Ver Jonathan Watts, “Dutch officials reveal measures to cut emissions after court ruling.” *The Guardian*, 24 de abril de 2020, acesso em 4 de março de 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/dutch-officials-reveal-measures-to-cut-emissions-after-court-ruling>.

20 Ver “Dutch Implementation Plan,” Urgenda, [s.d.], acesso em 4 de março de 2020, <https://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/dutch-implementation-plan/>.

21 Para uma lista de litígios climáticos baseados em direitos humanos apresentados entre 2015 e 2020, ver o Apêndice de César Rodríguez-Garavito (a sair), “International Human Rights and Climate Governance: Understanding the ‘Rights Turn’ in Climate Litigation”, in *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*, ed. C. Rodríguez-Garavito.

22 Por exemplo, “Committee releases statement on climate change and the Covenant,” OHCHR, 8 de outubro de 2018, acesso em 4 de março de 2021, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23691&LangID=E>; “Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change,” OHCHR, 16 de setembro de 2019, acesso em 4 de março de 2021, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>; “General Recommendation No. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change,” CEDAW/C/GC/37, OHCHR, 7 de fevereiro de 2018, acesso em 4 de março de 2021, https://tbineternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_37_8642_E.pdf, sobre dimensões relacionadas a gênero da redução do risco de desastre no contexto das mudanças climáticas.

23 Ver, entre outros, “Resolution adopted by the Human Rights Council on 12 July 2019,” A/HRC/RES/41/21, § 2, United Nations General Assembly, 23 de julho de 2019, acesso em 4 de março de 2021, <https://undocs.org/A/HRC/RES/41/21>.

24 Ver, por exemplo, “United Nations Climate Action Summit,” OHCHR, 23 de setembro de 2019, acesso em 4 de março de 2021, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25003&LangID=E>; “Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment,” A/74/161, UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, 15 de julho de 2019, acesso em 4 de março de 2021, <https://undocs.org/en/A/74/161>; e “Climate change and poverty,” A/HRC/41/39, UN Human Rights Council, Report of the UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, 17 de julho de 2019, acesso em 4 de março de 2021, <https://undocs.org/A/HRC/41/39>.

Délton Winter de Carvalho

Professor de Direito da Unisinos. Advogado e Líder do Grupo de Pesquisa “Direito, Risco e Ecocomplexidade” (CNPq).

Leghari v. Paquistão

21

NO PRESENTE CASO, A DEMORA E LETARGIA DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO ATENTAM CONTRA OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CIDADÃOS, QUE PRECISAM SER PROTEGIDOS.

Syed Mansoor Ali Shah, Lahore High Court, Paquistão, 2015

Um dos casos precursores mais importantes da litigância climática mundial foi movido por Ashgar Leghari, um agricultor paquistanês, contra o governo federal do Paquistão. A demanda ajuizada em 2015 tinha por objeto a não execução, pelo governo paquistanês, da Política Nacional de Mudança Climática do país, de 2012, assim como o Quadro para sua Implementação (*Framework for Implementation of Climate Change Policy – 2014–2030*, no original em inglês). Conforme constatado pela própria Corte de Apelação de Lahore, “nenhuma implementação prática ocorreu no local” até o momento do ajuizamento da ação pelo demandante. As razões do autor confrontavam a gravidade das mudanças climáticas e as vulnerabilidades locais (inundações extremas e secas frequentes) com a ausência de quaisquer estratégias governamentais para conservar a água ou movimento na direção de sementes resistentes ao calor, tendo o autor não ter condições de manter o seu sustento pela produção agrícola.

Em sua ação, Leghari postula que a não implementação de tais instrumentos pelo governo acarretariam, em nível doméstico, a violação de seus direitos fundamentais, em especial o *direito à vida*, que inclui o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, assim como o *direito à dignidade da pessoa humana*. Para tanto, usa uma base argumentativa a partir dos princípios constitucionais da justiça social e econômica. Ainda, lança mão dos princípios de direito ambiental internacional, tais como desenvolvimento sustentável, princípio da precaução, estudo de impacto ambiental, equidade inter e intrageracional e a doutrina da confiança pública (*public trust doctrine*).

Em 4 de setembro de 2015, o Tribunal de Apelação de Lahore determinou que “a demora e letargia do Estado na implementação do Marco atentam contra os direitos fundamentais dos cidadãos”.¹ Para tanto, a Corte lançou mão de princípios jurídicos de ordem nacional e internacional e, em resposta à constatação de ausência de implementação do Marco para Implementação da Política de Mudança Climática, o tribunal

- (i) **ordenou que vários ministérios do governo indicassem “uma pessoa focal de mudança climática” para ajudar a garantir a implementação do Marco, assim como apresentar uma lista de pontos de ação; e**
- (ii) **criou uma Comissão de Mudança Climática composta por representantes dos principais ministérios, ONGs e especialistas técnicos para monitorar o progresso da implementação do Marco pelo governo.**²

Apenas dez dias após a primeira decisão, o Tribunal emitiu uma *decisão suplementar* nomeando 21 indivíduos para a Comissão e investindo-os em diversos poderes específicos para o fim de assegurar a adoção de medidas para a efetiva implementação da Política Nacional de Mudança Climática e do respectivo Marco pelo Executivo. Da mesma forma, a Comissão ficava sujeita à prestação de relatórios do andamento dos trabalhos por demanda da Corte. Essa Comissão mostrou-se exitosa, submetendo ao Tribunal, em 25 de janeiro de 2018, relatório que demonstrava terem sido implementadas 66% das ações prioritárias do Quadro de Implementação da Política de Mudanças Climáticas, tudo isso de setembro de 2015 a janeiro de 2017.

Em decisão final ocorrida em 25 de janeiro de 2018, a Corte julgou procedente a demanda de interesse público, a fim de assegurar que a ausência da implementação das políticas nacionais de mudança climática violava os direitos fundamentais dos cidadãos paquistaneses, sendo necessária a execução efetiva tanto da Política Nacional de Mudanças Climáticas como do seu Quadro, face às vulnerabilidades climáticas locais. A decisão, ainda, dissolveu a Comissão de Mudança Climática criada por ela, constituindo em seu lugar um Comitê Permanente para Mudanças Climáticas (*Standing Committee on Climate Change*) para agir como um elo entre a Corte e o Executivo, assim como para prestar assistência aos governos e às agências estatais no intuito de assegurar a continuidade da implementação da Política Nacional e do seu Quadro.

Em muito apertada síntese, chama-se atenção para o marco histórico dessa ação em relação a alguns de seus pontos precursores em nível de litigância climática como fenômeno global. Primeiramente, essa ação é um dos *leading cases* na virada dos litígios climáticos em

1 Leghari v. Pakistan, WP No. 25501/2015, Lahore High Court, Order of Sept. 4, 2015, para. 1 (Pak.). Decisões disponíveis em: “Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan (Lahore High Court Green Bench 2015),” CGL, [s.d.], acesso em 27 de novembro de 2020, https://climate-laws.org/geographies/pakistan/litigation_cases/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan-lahore-high-court-green-bench-2015.

2 *Ibid.*

direção a uma argumentação jurídica sustentada na relação entre direitos e mudanças climáticas (*rights-based litigation*). Trata-se do uso de litígios, especialmente em matéria de direitos humanos, para fomentar o avanço em direção à adoção de medidas de mitigação ou adaptação climática. Em outras palavras, o embasamento jurídico passa a ser a violação dos direitos humanos em face das consequências negativas das mudanças climáticas em detrimento de uma *primeira geração de ações*, mais centrada na proposição de interpretação adequada de leis vigentes em prol do combate às mudanças climáticas (por exemplo, *Massachusetts v. EPA*) ou mesmo de responsabilidade pelos efeitos climáticos negativos.³

Para essa nova geração de litígios, os direitos humanos assegurados em tratados internacionais, em legislações domésticas, na forma de direitos fundamentais em níveis nacional e subnacional, moldam-se em verdadeiros aportes jurídicos para a confrontação judicial às violações decorrentes do agravamento das mudanças climáticas pela inação de atores com competência para agir.⁴ Como visto anteriormente, no caso paquistanês, mostrou-se fundamental para assegurar judicialmente a adoção de medidas efetivas de adaptação climática a demonstração de que a sua inação ocasionava uma real violação a direitos fundamentais, assentados estes no direito à vida, ao meio ambiente sadio e à dignidade da pessoa humana. Para tanto, a sustentação argumentativa deu-se a partir dos princípios constitucionais da justiça social e econômica, de um lado, assim como dos princípios de direito ambiental internacional, de outro. Para essa nova direção, há o aumento da proeminência internacional dos vínculos e interfaces entre direitos humanos e mudança climática, tendo esta perspectiva sido, inclusive, endossada pelo *Preâmbulo do Acordo de Paris* (2015).⁵

Outro ponto de inegável destaque desse julgamento consiste no *caráter estrutural deste litígio*, em que uma ordem judicial não impõe uma conduta isolada a uma parte específica, mas sim um conjunto de medidas para ajustar comportamentos futuros, realocando, assim, poder e determinando forma e conteúdo de políticas públicas, em detrimento de se limitar a compensar danos passados.⁶ Digno de destaque é o fato de a Corte ter, de forma inovadora, ordenado a

3 Para tanto, ver item específico sobre o fenômeno da litigância climática: Délton Winter de Carvalho, *Desastres ambientais e sua regulação jurídica* (São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015): 140-149; Joseph Smith e David Shearman, *Climate Change Litigation: analysing the law, scientific evidence and impacts on the environment, health and property* (Adelaide: Presidian, 2006); e Jacqueline Peel e Hari M. Osofsky, *Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

4 Jacqueline Peel e Hari M. Osofsky, "A Rights Turn in Climate Change Litigation," *Transnational Environmental Law* 7, no. 1 (2017): 40.

5 "Reconhecendo que a mudança do clima é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao adotar medidas para enfrentar a mudança do clima, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional." Ver "Acordo de Paris," UNDP, [s.d.], acesso em 6 de março de 2021, <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>.

6 Colin S. Diver, "The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions," *Virginia Law Review* 65, no. 1 (1979): 43-106; e Edilson Vitorelli, *Processo civil estrutural: teoria e prática* (Salvador: JusPodivm, 2020): 61.

constituição de uma Comissão de Mudanças Climáticas, sendo esta uma junta entre membros de áreas estratégicas do governo, ONGs, assim como especialistas com o escopo de “agilizar a questão e implementar efetivamente os direitos fundamentais do povo de Punjab”. De acordo com o seu presidente, Dr. Parvez Hassan, a formação dessa Comissão pelo Judiciário Paquistânês representou “um tratamento único e inovador das questões de mudanças climática no país” que “provavelmente terá repercussão em outros países onde as questões de mudança climática não estão recebendo a devida prioridade”.⁷ Com o término do processo judicial, a Comissão foi substituída por um Comitê Permanente para Mudanças Climáticas (*Standing Committee on Climate Change*), estabelecido pela Lei das Mudanças Climáticas do Paquistão (*Pakistan Climate Change Act*), de 2017,⁸ cuja função principal consiste em acelerar a adoção das medidas climáticas necessárias para o país.

Finalmente, em tal decisão, há grande atenção às vulnerabilidades de vários setores às mudanças climáticas, colocando em risco a segurança hídrica, alimentar e energética do país. A Corte identifica, de maneira singularmente lúcida, tratar-se este de um caso que demonstra a necessária transição de problemas que envolvem a *Justiça Ambiental* àqueles que demandam por uma *Justiça Climática*. Para a decisão, enquanto a primeira dimensão diz respeito a uma *Justiça* localizada e limitada aos nossos próprios ecossistemas e biodiversidade, a segunda consiste em uma reconsideração da primeira, movendo o debate de “uma questão ambiental local linear” em direção a um “problema global complexo”. Assim, para a solução de tais problemas, há maior atenção à proteção dos direitos humanos dos mais vulneráveis, devendo haver um equilíbrio no “compartilhamento dos ônus e dos benefícios das mudanças climáticas assim como a distribuição equitativa e justa de seus impactos”. Sendo assim, a *Justiça Climática* é “orientada pela ciência, responde à ciência e reconhece a necessidade de uma administração equitativa dos recursos globais”. Do contrário, como já se teve a oportunidade de dizer,⁹ não se estará diante de *infortúnios*, mas sim de *injustiças passivas*. ■

7 Parvez Hassan, “Judicial Commission on Climate Change in Pakistan.” APCEL Climate Change Adaptation Platform, APCEL 20th Anniversary Celebration, 10 de novembro de 2016, p. 5.

8 “Pakistan Climate Change Act, § 95 et seq., 2017, National Assembly,” The Gazette of Pakistan, 3 de abril de 2017, acesso em 4 de março de 2021, www.na.gov.pk/uploads/documents/1491459994_555.pdf.

9 Judith Schklar, *Faces of injustice* (New Haven: Yale University Press, 1990); e Délton Winter de Carvalho, *Desastres ambientais e sua regulação jurídica*, 2ª edição (São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020): 60-66.

Patrícia Galvão Ferreira

Professora assistente e diretora da Clínica Transnacional de Legislação e Política Ambiental da Universidade Windsor Law. Membro da Rede Transnacional de Direito e Justiça.

Pelo direito ao frio: superando obstáculos para justiça climática nas cortes canadenses

22

Inspirados por uma série de decisões emblemáticas em que Cortes de países como a Holanda, o Paquistão e a Colômbia afirmaram o dever do Estado de garantir medidas adequadas de mitigação e de adaptação climáticas com base em direitos fundamentais constitucionalmente protegidos,¹ nos últimos dois anos grupos de jovens e povos indígenas ajuizaram uma série de ações climáticas perante as Cortes canadenses, com o objetivo de pressionar o governo federal ou governos estaduais a adotar leis e políticas públicas mais ambiciosas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Os fundamentos de direito utilizados nessa série de ações climáticas se assemelham aos de algumas ações estratégicas em outros países: os petionários alegam violações de direitos constitucionais fundamentais à luz de considerações científicas sobre causas e efeitos das mudanças climáticas, dos compromissos internacionais assumidos pelo Canadá no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), e de normas legais nacionais ou subnacionais sobre mitigação das emissões de GEE.

1 César Rodríguez-Garavito, "Climate litigation and human rights: averting the next global crisis." Open Global Rights, 26 de junho de 2020, acesso em 4 de março de 2021, www.openglobalrights.org/climate-litigation-and-human-rights-averting-the-next-global-crisis/.

O restante do mundo acompanha com expectativa os desdobramentos dessas ações, já que uma decisão favorável das Cortes canadenses servirá para tornar mais robusta a normativa internacional nascente que considera o direito a um clima estável como constituinte do *corpus* de direitos humanos fundamentais. Para conseguir vencer as causas, no entanto, os peticionários ainda precisam superar alguns obstáculos sem precedentes em outras jurisdições, em virtude de certas características do marco jurídico canadense.

O QUE ESTÁ EM JOGO

O Canadá está entre os 11 principais emissores globais de GEE e entre os 3 primeiros em matéria de emissões *per capita*.² Assim como os demais países ocidentais industrializados, o Canadá tem a obrigação legal de tomar a iniciativa da redução de emissões à luz do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, desde que aderiu à CQNUMC em 1992. No entanto, o Canadá tem reiteradamente falhado em alcançar as suas metas de redução de emissões, estabelecidas no contexto das negociações do clima, ainda que essas metas estejam aquém do que se considera sua contribuição justa para os esforços globais.³

No Índice de Desempenho das Alterações Climáticas de 2020 – que avalia o nível e a tendência de emissões, indicadores de intensidade energética e energia renovável e as políticas climáticas – o Canadá teve um dos piores desempenhos, sendo classificado na 55ª posição na comparação entre 61 países.⁴

INJUSTIÇA CLIMÁTICA E LITIGÂNCIA

À primeira vista, o Canadá não é considerado um país particularmente vulnerável aos efeitos climáticos (como os Estados-Ilha, por exemplo). No entanto, o aumento da temperatura já observado e projetado no Canadá representa pelo menos o dobro da média global, e esse aumento desproporcional é ainda maior nas regiões próximas ao Ártico.⁵ Os efeitos desse aumen-

2 Mengpin Ge e Johannes Friedrich, “4 gráficos para entender as emissões de gases de efeito estufa por país e por setor.” WRI Brasil, 28 de fevereiro de 2020, acesso em 4 de março de 2021, <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/02/quatro-graficos-explicam-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-por-pais-e-por-setor>.

3 “Canada,” Climate Transparency, 2019, acesso em 4 de março de 2021, <https://www.climate-transparency.org/countries/americas/canada>.

4 Jan Burck, Ursula Hagen, Niklas Höhne, Leonardo Nascimento e Christoph Bals, “The Climate Change Performance Index 2020.” CCPI, 10 de dezembro de 2019, acesso em 4 de março de 2021, <https://www.climate-change-performance-index.org/the-climate-change-performance-index-2020>.

5 “Clima no Canadá está aquecendo o dobro que o resto do mundo,” Revista Galileu, 5 de abril de 2019, acesso em 4 de março de 2021, <https://revistagalileu.globo.com/galileu-e-o-clima/noticia/2019/04/clima-no-canada-esta-aquecendo-o-dobro-que-o-resto-do-mundo.html>.

to de temperatura constituem um perigo existencial para vários povos indígenas canadenses, particularmente os que vivem nas regiões mais ao norte do país, cujas sobrevivência e cultura ancestral estão diretamente relacionadas a um ecossistema baseado em invernos frios.

Embora os efeitos da mudança climática não sejam, em curto prazo, tão significativos para a população não indígena canadense, um estudo governamental de 2019 reconheceu que esses efeitos serão expressivos a médio e longo prazos, incluindo a intensificação do degelo polar, das ondas de calor, dos incêndios florestais, das secas e inundações, bem como dos eventos climáticos extremos. A mudança climática constitui, assim, uma grave ameaça ao direito das futuras gerações de canadenses de terem acesso a um meio ambiente estável e aos mesmos recursos naturais que as gerações atuais. Nesse contexto, não surpreende que a onda recente de litigância climática no Canadá possua um forte viés de justiça ambiental intrageneracional e intergeracional, com jovens e indígenas responsáveis por ajuizar quatro ações contra o governo canadense.⁶

AS AÇÕES EM FOCO

A primeira ação foi apresentada pela organização ENvironnement JEUnesse (ENJEU) perante a Corte Superior do Quebec em novembro de 2018, em nome de todos os habitantes da Província do Quebec abaixo de 35 anos. A segunda ação, *La Rose et al. v. Her Majesty the Queen*, foi ajuizada perante uma Corte Federal contra o governo canadense por um grupo de 15 adolescentes, indígenas e não indígenas, em outubro de 2019. A terceira ação (*Mathur et al. v. Her Majesty in Right of Ontario*) foi ajuizada em novembro de 2019 contra o governo de Ontario perante a Corte Superior de Justiça de Ontário por Sophia Mathur e outros seis jovens, indígenas e não indígenas. A quarta ação (*Lho'imggin et al. v. Her Majesty the Queen*) foi ajuizada perante uma Corte Federal por duas tribos do povo indígena Wet'suwet'en contra o governo federal em fevereiro de 2020.

As quatro ações estão fundamentadas em violações de direitos fundamentais protegidos pela Carta Canadense de Direitos e Liberdades, em virtude da omissão dos governos federal e de Ontário (*Marthur*) em elaborar e implementar planos de ação climática adequados de acordo com o conhecimento científico e os compromissos internacionais do Canadá. Mas alguns detalhes importantes diferenciam as ações umas das outras e podem influenciar o resultado das tentativas de responsabilizar o governo canadense. ■

6 Cópias das quatro ações (em inglês) podem ser encontradas em: "Canada," Climate Case Chart, [s.d.], acesso em 4 de março de 2021, <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/canada/>.

Jefferson Nascimento

Advogado e Coordenador de Pesquisa e Incidência em Justiça Social e Econômica na OXFAM Brasil.

Este texto foi publicado anteriormente no site JOTA em 15 de outubro de 2019, passando por uma nova revisão para a inclusão neste e-book.

Crianças v. crise climática: 16 crianças denunciam 5 países – incluindo o Brasil – à ONU

23

QUAL O FUNDAMENTO DA DENÚNCIA E QUE RESULTADO PODEMOS ESPERAR DESSE LITÍGIO AMBIENTAL INTERNACIONAL?

A No último dia 23, dezesseis crianças – entre eles a ambientalista sueca Greta Thunberg, de 16 anos – protocolaram denúncia contra cinco países – Brasil, Argentina, França, Alemanha e Turquia – por violação de direitos garantidos em tratado internacional de direitos humanos em decorrência da inação para reverter a crise climática. Qual o fundamento da denúncia e que resultado podemos esperar desse litígio ambiental internacional?

A base legal da denúncia é a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, de 1990, do qual o Brasil é um dos 196 Estados Partes desde 24 de setembro de 1990, promulgando o tratado por meio do Decreto nº. 99.710, de 21 de novembro de 1990.

A Convenção é o tratado de direitos humanos com mais ampla adesão, contando com um número de Estados Partes superior ao da própria Organização das Nações Unidas (196 contra 193). A denúncia – tecnicamente denominada “comunicação” – foi apresentada no marco do

Art. 5 do Terceiro Protocolo Adicional à Convenção da Criança, de 2011, que regula o procedimento de comunicações sobre violações do tratado. O Brasil é Parte do Terceiro Protocolo desde 2017, internalizando o acordo por meio do Decreto Legislativo nº 85, publicado em 9 de junho de 2017.

As dezesseis crianças petionárias alegam que os cinco Estados demandados – Alemanha, França, Brasil, Argentina e Turquia, respectivamente o 5º, 8º, 22º, 29º e 31º maiores emissores de combustíveis fósseis do mundo – são responsáveis por conscientemente causarem e perpetuarem a crise climática, violando os direitos à vida, à saúde e à cultura, conforme previsto nos Artigos 6, 24 e 30, respectivamente, da Convenção sobre os Direitos da Criança. A petição foi apresentada ao Comitê sobre Direitos da Criança.

Sobre o direito à vida, a petição aponta consenso científico que aponta para aumento do risco de morte ao longo de suas vidas – e de bilhões de crianças ao redor do globo – caso o planeta aqueça acima da marca de 1,5°C. Sobre o direito à saúde, há indicação de que as ações e omissões dos Estados demandados já teriam causados danos à saúde física e mental das crianças petionárias, incluindo asma e trauma emocional, havendo potencial de incremento do dano à medida em que continuar se aquecendo.

Sobre o direito à cultura, destaca-se que a contribuição dos Estados demandado para a crise climática em curso já teria colocado em risco práticas milenares de subsistência das comunidades das quais fazem parte as crianças petionárias indígenas, no Alasca, Ilhas Marshall e na região do Ártico europeu. Embora solicitada em nome de dezesseis crianças, a petição destaca que a crise climática impactará os direitos de cada criança do planeta, e que a inação dos Estados demandados pode ter o efeito devastador de tornar nula a capacidade da Convenção proteger os direitos das crianças ao redor do globo.

O Brasil é mencionado pela ativa campanha de desmantelamento das regulamentações ambientais, incluindo cortes de 95% no orçamento do Ministério do Meio Ambiente em atividades relacionados a mudanças climáticas, tentativas de mudança da Funai para o Ministério da Agricultura, alterações de normas visando converter muitas ambientais em formas alternativas de compensação, alteração do Código Florestal para ampliar os prazos para adoção de medidas de controle, e extinção de colegiados participativos e órgãos de controle social do governo.

Paralelamente, os subsídios a combustíveis fósseis teriam atingido US\$ 16,2 bilhões em 2016, o dobro do verificado em 2007, sendo essa matriz energética responsável por 66% dos investimentos ligados ao setor de energia no Brasil. O efeito dessas políticas: perda de 1,3 milhão de hectares de floresta tropical primária em 2018 – marca recorde em todo o mundo – e aumento sem paralelo nos incêndios florestais em 2019, que registrou até agosto uma marca 83% superior ao mesmo período de 2018.

As crianças petionárias requerem que o Comitê sobre Direitos da Criança declare que:

- a) **A crise climática é também uma crise dos direitos da criança;**
- b) **Seja reconhecido que os Estados demandados e outros têm causado a crise climática ao agirem deliberadamente no sentido oposto a evidências científicas disponíveis;**
- c) **os Estados demandados agem em violação dos direitos à vida, à saúde e à cultura, desrespeitando a priorização do melhor interesse das crianças.**

Além disso, solicitam que o Comitê recomende que os Estados demandados:

- a) **Revisem leis e políticas para assegurar que os esforços de mitigação e adaptação sejam acelerados visando proteger os direitos dos petionários e priorizar os melhores interesses das crianças;**
- b) **Iniciem ações de cooperação internacional para estabelecer medidas vinculantes de mitigação da crise climática; e**
- c) **Assegurem o direito das crianças a serem ouvidas e expressem livremente suas visões nos esforços para mitigar a crise climática.**

A iniciativa tem o mérito de trazer a narrativa transgeracional do impacto da crise climática ao sistema global de proteção dos direitos humanos.

Ainda que haja outros precedentes de denúncias a órgãos internacionais e regionais sobre efeitos da crise climática com ao menos uma criança entre os petionários, a comunicação apresentada inova ao estabelecer um nexo entre os efeitos da crise e a garantia dos direitos previstos na Convenção da ONU sobre Direitos da Criança.

No âmbito das jurisdições nacionais, a narrativa transgeracional ao falar sobre crise climática não é nova. No começo de 2018, um grupo de 25 colombianos de 7 a 26 anos apresentou pedido de tutela junto ao Tribunal Superior de Bogotá em ação contra o governo do país por inação diante das mudanças climáticas. A ação, liderada pela ONG Dejusticia, pedia que a Colômbia produzisse um acordo intergeracional para que a opinião das crianças e jovens fossem levadas em conta em decisões relativas ao meio ambiente, um aspecto também presente na demanda apresentada por Greta Thunberg e outras 15 crianças ao Comitê dos Direitos da Criança da ONU.

No plano jurídico, a denúncia das dezesseis crianças ainda tem um longo caminho e enfrentará alguns desafios. Entre estes está a admissibilidade, considerando o requisito de esgotamento de recursos no âmbito interno, sobre o qual se buscou alegar exceção diante da dificuldade de acesso à justiça por parte de crianças e a inexistência de recursos jurídicos eficazes no plano nacional para lidar com o quadro de violações.

O marco temporal para estabelecimento de eventual responsabilidade pelas violações é outro ponto que deverá ser enfrentado; ao Brasil, por exemplo, só poderão ser imputadas violações ocorridas a partir de 2017, e nem sempre a petição é clara ao estabelecer a quota de responsabilidade de cada um dos cinco Estados demandados. Ultrapassada essa barreira, o Comitê dos Direitos da Criança encaminhará as informações aos Estados, que terão até seis meses para apresentarem suas ponderações.

No plano político, a petição soma-se ao emergente repertório de litígios climáticos hoje em curso, indicar a disposição de indivíduos ao redor do globo de utilizar todas os instrumentos jurídicos cabíveis – nacional, regional ou internacionalmente – para ampliar a sensibilização pública sobre a crise climática, usando a arena jurisdicional em busca de uma governança climática efetiva. ■

Danilo Ferreira Almeida Farias

Advogado do Instituto Alana no Programa Criança e Natureza, projeto de Justiça Climática e Socioambiental.

Extensionistas da Clínica de Direitos Humanos e Socioambientais da Universidade São Judas Tadeu

Alisson Gabriel Calucio Silva; Cindy Karla Bomfim Alves; Lahanna Kathilla Alves dos Santos Belau; Leticia Lara Peixoto da Cruz e Viviane de Assis Ignacio; Ana Paula Silva Neves Pereira; Amanda da Silva Almeida; Cesar Bini; Eduardo Mendes De Souza; Gabriella Lilian Naves dos Santos; Giovanna Lima Minetto; Heloisa Fernandes Saraiva; Igor Rodrigues de Moura; Júlia Reis dos Santos; Leandro Felipe da Silva; Maria Eduarda Rocha; Mariana do Nascimento Borges; Rafaela Urbano Bonfim de Miranda; Raquel Gonçalves Pereira Prates.

Principais pontos acerca da crise climática relacionados na comunicação ao comitê dos direitos da criança

24

Assegurar o direito das crianças de serem ouvidas e expressarem livremente suas visões nos esforços para mitigar a crise climática é direito assegurado na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, de 1990¹, do qual o Brasil é um dos 196 Estados-Partes desde 24 de setembro de 1990. No âmbito das jurisdições nacionais, a narrativa transgeracional ao falar sobre crise climática não é nova. E a denúncia contra cinco países – Brasil, Argentina, França, Alemanha e Turquia – proposta por dezesseis crianças assegura este direito e dever dos Estados de impedir violações de direitos garantidos em Tratado Internacional de Direitos Humanos² em decorrência da inação para reverter a crise climática.

1 Promulgado o tratado por meio do Decreto nº. 99.710, de 21 de novembro de 1990

2 A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi elaborada por 58 Estados-membros, sendo proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Fonte: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

A denúncia ao Comitê dos Direitos da Criança da ONU foi apresentada pelos(as) peticionários(as) Chiara Sacchi (Argentina), Catarina Lorenzo (Brasil), Íris Duquesne (França), Raina Ivanova (Alemanha), Ridhima Pandey (Índia), David Ackley, Iii, Ranton Anjain E Litokne Kabua (Ilhas Marshall), Deborah Adegbile (Nigéria); Carlos Manuel (Palau), Ayakha Melithafa (África do Sul); Greta Thunberg (Suécia), Raslen Jbeili (Tunísia), e Carl Smith e Alexandria Villaseñor (EUA). Eles(as) propuseram a ação por meio do Terceiro Protocolo Facultativo³ da Convenção sobre Mudança de Clima de 1992, visando uma resposta dos países que se propuseram na Convenção sobre Mudança de Clima a serem signatários do Tratado de Emissão de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), dióxido de nitrogênio (N₂O), hidrofluorcarbonos (HFCs), perfluorocarbonos (PFCs) e hexafluoreto de enxofre (SF₆) os quais não cumpriram essa obrigação.

A denúncia foi proposta no dia 23 de setembro de 2019, na sede da UNICEF em Nova York, ao Comitê Internacional da Criança e do Adolescente, órgão criado em virtude do artigo 43 da Convenção sobre os Direitos da Criança⁴, que tem por objetivo controlar a aplicação de suas disposições e protocolos. Nesta, foi solicitado ao Comitê dos Direitos da Criança medidas corretivas e recomendações, dentre elas destacam-se:

- a) **conclusão sobre a crise climática e o direito da criança;**
- b) **verificar junto aos Estados as considerações dos mesmos sobre as evidências científicas e medidas preventivas relacionadas à mudança climática;**
- c) **concluir que os peticionados agem de forma imprudente violando o direito dos peticionários à vida, saúde e interesse cultural das comunidades indígenas;**
- d) **recomende que os peticionados revisem suas leis e políticas, a fim de garantir o máximo de recursos baseados em evidências científicas e proteção ao direito dos peticionários, considerando os custos para adaptação das mudanças;**
- e) **recomende que cada peticionado inicie uma ação cooperativa internacional, com medidas executáveis evitando assim danos aos peticionários e garantindo seus direitos;**

3 O Terceiro Protocolo Facultativo permite que o Comitê sobre os Direitos da Criança ouça queixas de que os direitos de uma criança foram violados. As crianças dos países que ratificaram o Protocolo podem usar o tratado para buscar justiça se o sistema jurídico nacional não tiver sido capaz de fornecer um remédio para a violação. Fortalecimento da Convenção sobre os Direitos da Criança: Protocolos Facultativos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/fortalecimento-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca-protocolos-facultativos>. Acesso em: 29 de outubro de 2020.

4 Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca> Acesso em: 29 de outubro de 2020.

- f) recomende que, de acordo com o Artigo 12 da CDC, os respondentes garantam o direito das crianças de expressarem livremente suas opiniões, bem como o dever desses em ouvi-lás, sendo em todos esforços internacionais, nacionais e subnacionais para mitigar os efeitos da crise climática em resposta aos esforços desta comunicação.**

Os principais argumentos legais utilizados se baseiam na Convenção sobre Mudança do Clima que consagra o princípio de equidade intergeracional e impõe às gerações atuais o dever de atuar como administradores responsáveis do planeta e garantir os direitos das gerações futuras para atender às suas necessidades ambientais e de desenvolvimento. A noção de que os Estados são administradores de bens públicos mantidos em custódia para o bem das gerações futuras foi reconhecida por diversas normativas de direitos humanos. Ademais, tem como fundamento os artigos da Convenção sobre Mudança do Clima como o:

- I) artigo 6 que dispõe sobre a supremacia do direito à vida, principalmente que a criança é detentora dele;**
- II) artigo 24 exige que os Estados “busquem a plena implementação” do “direito da criança para o gozo do mais alto padrão de saúde possível.”;**
- III) o artigo 30 que garante às crianças indígenas o direito de desfrutar de sua cultura; e**
- IV) recomenda ainda que, nos termos do artigo 12, os inquiridos assegurem o direito da criança de ser ouvida e de expressar seu ponto de vista livremente, em todos esforços internacionais, nacionais e subnacionais para mitigar ou se adaptar à crise climática e em todos os esforços envidados em resposta à presente comunicação.**

Diversos documentos internacionais são citados a fim de sustentar a fundamentação da denúncia, que tratavam sobre:

- I) O impacto das mudanças climáticas nas crianças;**
- II) mudanças climáticas e saúde infantil global;**
- III) o Relatório sobre Direitos Humanos, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas;**
- IV) mudança climática e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e**
- V) acesso equitativo das crianças à justiça.**

Os impetrantes relatam que, ano após ano, diversos países do mundo batem novos recordes de temperatura, como por exemplo Bélgica, Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Reino Unido.

Os eventos secundários, como incêndios florestais, derretimento das calotas polares e o consequente aumento do nível do mar, geram efeitos negativos nos seres humanos, como doenças respiratórias e cardiovasculares, diabetes mellitus e doenças renais, e afetam a população mais vulnerável, tais como os idosos, bebês e crianças.

Segundo eles, outro problema climático importante decorrente do aquecimento global é a seca. A seca possui inúmeros impactos negativos, sendo o principal a crise da água, afetando o sustento e as tarefas domésticas da população e, principalmente, as crianças, tanto no seu desenvolvimento, quanto na sua saúde e sistema imunológico. A maioria da população global não respira um ar saudável, o que pode causar uma série de problemas respiratórios levando até a morte de milhares de pessoas. São reportados inúmeros casos de tempestades severas e, por consequência, inundações devastadoras para diversas populações, são decorrentes do aumento do volume de chuvas, e do transbordamento de rios de grandes centros urbanos, em razão da falta de planejamento das grandes cidades e do descarte indevido de lixo. À vista disso, percebe-se que o problema é complexo, necessitando de uma ação concreta com medidas de governança pública e conjuntamente ações com a sociedade em geral, como, diminuição de resíduos de empresas, formas eficientes de reciclagem ou reaproveitamento de lixos, entre outras diversas ações.

Por fim, a denúncia conclui que todas as doenças transmitidas pela água, ou que se proliferam nela, estão cada dia mais em processo de expansão, na medida em que temos novas mudanças climáticas que afetam severamente o meio ambiente, como dengue, febre amarela, malária e chikungunya, afetando principalmente as crianças, de modo que elas se tornarão as principais vítimas dos novos surtos dessas enfermidades com o passar das décadas.

Fica o questionamento sobre o que poderá ser feito para preservá-las, e como evitar que pandemias surjam em locais nunca afetados anteriormente.

Extraí-se desse ativismo climático de crianças e adolescentes um caráter protagonista, tendente a influir na governança climática global de maneira a convocar a todos os tomadores de decisões para repensar a atualidade calamitosa, uma vez que esses atores mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas pela suas especiais vulnerabilidades estão provocando os espaços de tomadas de decisão da sociedade para conscientização global sobre a emergência climática e para o mais puro direito de ter um futuro no presente com a garantia de providências prioritárias para modificação dessa realidade desmotivadora das diversas infâncias e adolescências ao redor do mundo. ■

Ingo Wolfgang Sarlet

Jurista e ex-magistrado brasileiro, professor titular de direito do Estado da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Tiago Fensterseifer

Doutor e Mestre em Direito Público pela PUC/RS, com pesquisa de doutorado-sanduíche junto ao Instituto Max-Planck de Direito Social e Política Social (MPISOC) de Munique, na Alemanha.

Litigância climática no Brasil e o caso do Fundo Clima (ADPF 708/DF)

25

Amplamente divulgada e ansiosamente aguardada, a audiência pública convocada no bojo da ADPF 708/DF, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, realizou-se entre os dias 21 e 22 de setembro de 2020, com a participação de um significativo e plural número de expositores, representando a esfera governamental, a sociedade civil organizada – mediante a presença de ONGs de expressão na seara ambiental –, integrantes das carreiras jurídicas, especialistas de diversas áreas afins, setores da economia e acadêmicos.

Em pauta esteve o problema das mudanças climáticas e o controle das ações e omissões governamentais nesse campo, em especial a utilização correta dos recursos do assim chamado “Fundo Clima”.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – inclusive qualificada como Constituição “Ecológica” ou “Constituição Verde”, expressão esta utilizada pelo Ministro Luiz Fux no julgamento da ADC 42/DF sobre o Novo Código Florestal de 2012 – estabeleceu o que se pode denominar de um Estado não apenas Democrático e Social, mas também Ecológico de Direito.

No Brasil, contamos com aproximadamente 40 anos de uma trajetória e consolidação progressiva do marco jurídico ecológico, iniciada na década de 1980 pela Lei 6.938/81 (Lei da Polí-

tica Nacional do Meio Ambiente), quando então se consagrou um novo bem-jurídico ecológico autônomo, um microssistema legislativo especializado e uma política pública ambiental de âmbito nacional (em todos os planos federativos).

A CF/1988 representa o ápice desse desenvolvimento, com a proteção ecológica tomando assento definitivo no núcleo normativo-axiológico do nosso sistema constitucional, mediante a consagração tanto de deveres de proteção ecológica atribuídos ao Estado e a particulares, quanto de um novo direito fundamental assegurando a todos viver em um meio ambiente sadio e equilibrado – tal como expresso no seu art. 225.

A CF/1988 igualmente estabelece um Estado Constitucional aberto e cooperativo, que tem a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios regentes das suas relações internacionais (art. 4º, II), estimulando o que se pode denominar de um Diálogo de Fontes Normativas e mesmo de um Diálogo de Cortes de Justiça, o que pode ser exemplificado com a referência expressa feita pelo Ministro Barroso à Opinião Consultiva (OC) n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre “Meio Ambiente e Direitos Humanos” na decisão convocatória da presente audiência pública.

Esse cenário constitucional é reforçado na jurisprudência do STF, com o reconhecimento do status supralegal dos tratados internacionais versando sobre o meio ambiente, como destacado em voto-relator da Ministra Rosa Weber na ADI 4.066/DF (Caso Amianto), especificamente naquela ocasião em relação à Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989).

Por tal razão, também a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção-Quadro sobre a Biodiversidade, ambas celebradas por ocasião da Conferência do Rio de 1992, e o Acordo de Paris 2015 devem ser tomados como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade por parte de Juízes e Tribunais nacionais (inclusive ex officio, como já decidido pela Corte IDH) da legislação infraconstitucional e ações e omissões de órgãos públicos e particulares.

O novo status atribuído ao direito humano ao meio ambiente pela Corte IDH foi consagrado na já referida OC 23/2017 e, mais recentemente, já no âmbito da sua jurisdição contenciosa, no Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Tierra Nuestra) v. Argentina, de 2020. Isso, por certo, reforça a responsabilidade internacional do Estado brasileiro em relação à proteção da Floresta Amazônica.

No tocante ao direito fundamental ao meio ambiente, a jurisprudência do STF reconhece uma dimensão ecológica inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo-se, nesse sentido, um patamar mínimo de qualidade e integridade ecológica como premissa a uma vida digna e ao exercício dos demais direitos fundamentais, inclusive com base na interdependência e indivisibilidade de tais direitos.

Dito isso, com o caso da ADPF 708/DF, entendemos possível também falar da configuração de um direito fundamental à integridade do sistema climático ou direito fundamental a um clima estável e seguro, como refere em sede doutrinária o magistrado federal e professor Gabriel Wedy. De tal sorte, a integridade e estabilidade climática integra tanto o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente quanto o conteúdo do chamado mínimo existencial ecológico, podendo-se falar, inclusive, de um mínimo existencial climático, como indispensável a assegurar uma vida humana digna.

É imperioso, por essa ótica, o reconhecimento de deveres estatais específicos de proteção do sistema climático, derivados diretamente da previsão do inciso I no § 1º do art. 225 da CF/1988, que dispõe sobre a proteção dos “processos ecológicos essenciais”. O sistema climático, nesse sentido, deve ser reconhecido como um novo bem jurídico autônomo de estatura constitucional, tal como defendido recentemente pelo Ministro Antônio Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, somado à consagração expressa da proteção da integridade do sistema climático no Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), art. 1º-A, parágrafo único, e na Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009), art. 4º, I.

Ocorre que, infelizmente, temos testemunhado nos últimos anos a reversão dessa trajetória – até então – progressiva do marco jurídico e das políticas públicas ambientais no Brasil, diante de um cenário atual de omissão e permissividade, bem como ações governamentais flagrantemente contrárias à proteção ecológica, como se pode verificar nos exemplos que seguem:

- a. **Retração na fiscalização e no exercício do poder de polícia ambiental, com a redução no número de autuações de infrações ambientais;**
- b. **Permissividade com a presença humana e atividades ilegais (extração de madeira, garimpo etc.) em Unidades de Conservação e Territórios Indígenas;**
- c. **Aumento progressivo do desmatamento e dos focos de incêndio na Amazônia (e no Pantanal), aliado ao negacionismo científico e climático de alguns representantes de órgãos do governo federal, contrariando o consenso científico e, inclusive, os dados oficiais (por exemplo, do próprio Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE);**
- d. **Violação dos deveres estatais de transparência ativa e acesso à informação ambiental, consagrados expressamente tanto na Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei 10.650/2003) quanto na Lei de Acesso à Informação Pública – Lei 12.527/2011;**
- e. **Redução da participação da sociedade civil, como no caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), objeto da ADPF 623 proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR), em que o governo federal reduziu drasticamente a sua estrutura e criou um procedimento de “sorteio**

- aleatório” para esvaziar a participação das entidades ambientalistas, ensejando violação flagrante aos direitos ambientais de participação da sociedade, consagrados, por exemplo, no Princípio 10 da Declaração do Rio (1992) e, mais recentemente, no Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (2018);**
- f. Reduções orçamentárias e mesmo a não utilização dos recursos orçamentários disponíveis; e, por fim,**
 - g. Falta de utilização do Fundo Clima por inércia do governo federal, que, aliás, também tem como pano de fundo limitar a participação da sociedade civil nas políticas ambientais.**

Diante desse quadro, de acordo com o nosso entendimento, está configurado e em processo de agravamento um estado de coisas inconstitucional e inconvenção em matéria ambiental e climática, tal como suscitado inicialmente, somado ainda a um estado de emergência ambiental e climática, como já reconhecido por diversos países e entidades internacionais – como o Parlamento Europeu no final de 2019, inclusive com o estabelecimento da meta de atingir a neutralidade climática até o ano de 2050.

Tal estado de coisas se verifica em virtude do flagrante retrocesso em termos de proteção ambiental, além do descumprimento do dever de progressividade estabelecido pelo direito internacional quando se trata de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA). O retrocesso se manifesta no plano jurídico e do ponto de vista da diminuição da proteção normativa, institucional, organizacional, procedimental e financeiro-orçamentária. Além disso, a degradação ambiental do ponto de vista fático segue avançando e, a persistir a erosão da proteção jurídica, somente poderá piorar.

Soma-se a isso, do ponto de vista das políticas públicas ambientais, a caracterização de um verdadeiro *laissez faire* ambiental, tal como referido pelo Ministro Antonio Herman Benjamin, do STJ, inclusive como uma fase legislativa do “passado” do (Pré-)Direito Ambiental (Pré-Lei 6.938/81, Pré-CF/1988), e que pode ser ilustrada pela manifestação recente do atual Ministro do Meio Ambiente: “Vamos passar a boiada”.

Os deveres de proteção estatal, como já referido, vinculam todos os órgãos e agentes estatais e implicam um poder-dever de atuação do Poder Judiciário no controle das ações e omissões dos demais atores estatais, inclusive, e aqui em especial, do Poder Executivo, quando manifestamente se está aquém dos níveis de proteção ecológica exigidos constitucionalmente.

Aplica-se aqui, tal como já reconhecido pela jurisprudência do STF, a figura da proibição da proteção insuficiente ou deficiente.

É nesse contexto que assume relevo o assim chamado princípio da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico (e dever de progressividade em matéria ambiental), reconhecido e aplicado pelo STF como princípio constitucional implícito em diversas decisões, além de expressamente consagrado no art. 3º, I, do já referido Acordo Regional de Escazú (2018), do qual o Brasil é signatário, muito embora não tenha finalizado a sua incorporação.

O princípio da proibição de retrocesso (ou não regressividade), que já vinha sendo deduzido também do princípio e dever de progressividade previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1966) e no Protocolo de San Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (1989) – que consagrou expressamente o direito humano ao meio ambiente no seu art. 11 –, opera como instrumento para aferição e controle de atos e também omissões que diminuem os níveis de proteção do meio ambiente. Implica, além disso, a vinculação de todos os atores estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário –, cabendo a este último intervir por força de seus próprios deveres de proteção.

Importa sublinhar que o poder-dever do Poder Judiciário no sentido de controlar as ações e omissões dos demais poderes torna-se pleno ou imperativo – operando como regra – quando estiverem comprometidos o mínimo existencial ecológico e o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, o que se dá quando:

- 1. Está-se diante de riscos irreversíveis (como defendido na doutrina por Alexandra Aragão), o que ocorreria, por exemplo, em vista do tipping point de savanização da Amazônia (estimado entre 20-25% em relação à perda da sua vegetação original), sendo que já chegamos a 17% de desmatamento, como referido pelo professor Carlos Nobre na audiência pública;**
- 2. Afetação dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I), como no caso da integridade do sistema climático;**
- 3. Proteção de espécies de flora e de fauna ameaçadas de extinção, prevista no art. 225, § 1º, VII;**
- 4. Necessário, portanto, assegurar – no âmbito da proteção ecológica – uma posição preferencial da integridade do sistema climático, decorrente do âmbito de proteção do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente (ou mesmo em relação ao mínimo existencial ecológico e mínimo existencial climático).**

Dito isso, importa salientar que o STF tem atuado e, em casos como o em tela, pode avançar como ator proativo de uma cogovernança ecológica, no contexto de sua função contramajoritária, porquanto também está em causa resguardar interesses e direitos fundamentais de minorias e grupos sociais vulneráveis e, inclusive, sub-representados pela política tradicional (via regra majoritária), como é o caso dos povos indígenas, das crianças e adolescentes (pela ótica da justiça climática, como bem simbolizado pelo movimento Fridays for Future, da estudante sueca Greta Thunberg), além das futuras gerações humanas (protegidas expressamente no caput do art. 225).

Os deveres do Estado de proteção dos grupos sociais vulneráveis foram expressamente reconhecidos no contexto da proteção ecológica e dos direitos humanos na OC 23/2017 da Corte IDH, inclusive no contexto do acesso de tais indivíduos e grupos sociais ao Sistema de Justiça.

A forma possivelmente mais eficaz de atuação do Poder Judiciário nesses casos de grande impacto e transversalidade, sempre buscando, quando possível, uma deferência para os demais atores estatais, é lançar mão de decisões que impõem medidas estruturantes (como defendem, na doutrina, Marco Felix Jobim, Hermes Zanetti Jr. e Sergio Arenhardt, entre outros).

Para encerrar, é importante salientar que, com o caso em análise, mais uma vez, o STF ocupa o seu lugar fundamental na cogestão e governança da crise ambiental e do correspondente estado de coisas inconstitucional e inconvencional em matéria ambiental e climática. ■

Flávio Siqueira

Advogado e Mestre em Políticas Públicas pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo e mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC.

Sheila de Carvalho

Advogada e Articuladora da Coalizão Negra por Direitos e é coordenadora do Núcleo de Violência Institucional da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, tendo sido eleita pela ONU uma das pessoas negras mais influentes do mundo em 2020 (MIPAD Award 2020).

Políticas de proteção climática e incentivos econômicos à indústria fóssil:

26

■ O CASO FAMÍLIAS PELO CLIMA V. GOVERNO DE SÃO PAULO

O anúncio da Ford de encerrar suas operações no Brasil colocou em evidência o debate sobre os resultados dos incentivos fiscais e econômicos para a indústria fóssil. Somente em 2019, o governo federal concedeu quase R\$ 100 bilhões em subsídios para o setor de petróleo, carvão mineral e gás natural, aumentando a média de subsídios concedidos em anos anteriores¹. É uma boa fatia do orçamento público incentivando a produção de combustíveis fósseis e, por consequência, a emissão de gases de efeito estufa.

Com influência das rodadas de negociações das Conferências da ONU sobre o Clima, o Brasil passou a instituir, a partir de 2009, políticas climáticas com metas de redução de gases de efeito estufa e diretrizes de como elas devem ser alcançadas. Não obstante a crise ambiental sem precedentes catalisada pelo Governo Bolsonaro e a flexibilização das metas de proteção ambiental pelo Ministro Ricardo Salles, as normas de proteção climática vigentes no Brasil ainda obrigam os governos a implementarem políticas públicas que visem a redução de emissões.

Em São Paulo, maior polo industrial do país, a política estadual de mudanças climáticas prevê como objetivos específicos a utilização de instrumentos econômicos, financeiros e fis-

¹ Para mais informações acesse o estudo “Incentivos e Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil em 2019: Conhecer, Avaliar, Reformar”, elaborado pelo Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos), acessível em: <https://www.inesc.org.br/incentivos-e-subsidios-aos-combustiveis-fosseis-no-brasil-em-2019/>

cais para reduzir emissões dos gases de efeito estufa e impõe ao Poder Executivo a obrigação de estimular o crédito financeiro voltado a medidas de mitigação e de adaptação aos impactos das mudanças climáticas. Entretanto, em março de 2019, o Governador João Dória criou o IncentivAuto, programa que financia projetos de expansão de fábricas da indústria automotiva que tenham investimento mínimo de R\$ 1 bilhão, com desconto de 25% para pagamento antecipado quando o empréstimo for superior a R\$ 10 bilhões, e sem qualquer previsão de redução de emissões no programa.

Como se não bastasse, o programa é implementado sob sigilo, sendo proibida a divulgação de quaisquer informações acerca do tipo de projeto financiado, empresas solicitantes e valores envolvidos.

Quem descobriu que havia uma caixa preta do programa foi o Movimento Famílias Pelo Clima, que ao iniciar uma estratégia de litígio para reconhecer a ilegalidade do IncentivAuto, se deparou com negativa de acesso a informações básicas da implementação do programa em todas as instâncias administrativas.

Como não teve acesso às informações pela via administrativa, o movimento ingressou com uma ação de produção de provas requerendo uma ordem judicial para obrigar o Governo de São Paulo a apresentar a íntegra dos projetos submetidos ao Programa IncentivAuto e eventuais contratos de financiamento já celebrados no âmbito do programa.

O Governo resistiu à pretensão invocando o Artigo 39 do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, sob argumento de quebra de segredos industriais e de informações sobre a situação econômico-financeira das empresas. Porém, o juízo da 6ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, acolheu a tese do movimento e concedeu a ordem de acesso por entender que tais documentos seriam necessários para subsidiar o ajuizamento futuro de ação popular e por se tratar de informações que devem ser públicas, nos termos dos incisos do artigo 7º, VII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)

A decisão, transitada em julgado em julho de 2021, é um marco no direito brasileiro pois, com fundado receio de violação das normas de proteção climática, obriga o estado a fornecer informações de um programa de incentivo à indústria fóssil que é implementado sob sigilo. Agora, com a propositura da ação popular, espera-se que seja conquistado mais um precedente, dessa vez de que são ilegais subsídios públicos à indústria fóssil que não prevejam uma redução expressiva de emissões de gases de efeito estufa.

A judicialização de programas de incentivos econômicos à indústria fóssil em desacordo com políticas de proteção climática, mostra a necessidade de racionalizar a intervenção estatal na economia de modo que se promovam medidas que visem mitigar a crise climática, garantir

a subsistência da população mais vulnerável e recuperar a economia estagnada por conta da pandemia com transição energética em bases sustentáveis².

O impacto dos incentivos à indústria fóssil é global, mas quem sentirá com mais ênfase são as comunidades em situação de maior vulnerabilidade econômica e social, que possuem raça, gênero e CEP muito bem definidos. Além disso, são essas comunidades altamente excluídas dos espaços de participação política e formulação de políticas públicas (em sua maioria negras) que enfrentam desafios cotidianos como fome, desemprego e violência, e que passam a sofrer os impactos da crise climática.

É nesse contexto que o litígio inaugurado pelo Famílias pelo Clima contribui para dar publicidade aos subsídios guardados a sete chaves para a indústria fóssil, trazer obstáculos à concessão de financiamentos, reforçar a carga normativa da legislação de proteção climática, dar concretude a compromissos globais de combate às mudanças climáticas e ser mais um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais e do racismo ambiental. ■

2 Para mais informações acesse o documento publicado pela CEPAL em setembro de 2020, intitulado Mecanismos de incentivo à inovação em energias limpas no Brasil: caminhos para um grande impulso energético. Acessível em <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/45944-mecanismos-incentivo-inovacao-energias-limpas-brasil-caminhos-grande-impulso>



contato@conectas.org

siga nossas redes

 [/conectas](https://www.facebook.com/conectas)

 [@conectas](https://twitter.com/conectas)

 [@conectas](https://www.instagram.com/conectas)

 [conectas.org](https://www.conectas.org)