

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I**

**BARTIRA MACEDO MIRANDA SANTOS**

**JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Bartira Macedo Miranda Santos, José Fernando Vidal De Souza – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-298-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Ambiental.  
3. Socioambientalismo. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

---

### **Apresentação**

A presente obra é mais um trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que reúne os pesquisadores da área do Direito e organiza os maiores eventos acadêmicos ligados à Ciência Jurídica.

Desta feita a reunião dos artigos é proveniente do XXV CONGRESSO DO CONPEDI, realizado na cidade de Curitiba, nos dias 7 a 10 dezembro de 2016, e sediado pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA).

Os professores ora signatários ficaram responsáveis pela Coordenação do Grupo de Trabalho (GT) de “Direito Ambiental e Socioambientalismo I” e pela organização desta obra.

O GT de “Direito Ambiental e Socioambientalismo I” se dedica a estudar os principais temas de Direito Ambiental, concebido como um importante instrumento de regulação social, bem como o Direito socioambiental que se propõe a estudar a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade social, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades ao promover valores como equidade e justiça social, para superação dos limites do sistema jurídico proprietário e individualista.

Com efeito, no dia 08 de dezembro de 2016, os vinte e um artigos ora selecionados, após avaliação feita por pares, por meio do método double blind review, pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores e, como forma de dar publicidade ao conhecimento científico, compõem o presente livro.

Para facilitar a leitura, a obra foi dividida em oito temáticas distintas, a saber: a) temas de direito ambiental material; b) direito ambiental internacional; c) recursos hídricos; d) o estatuto da cidade e saneamento básico; e) meio ambiente cultural; f) direito a alimentação; g) aspectos de defesa da fauna; h) estudos de caso.

Assim, a primeira temática, Temas de direito ambiental material é composta de quatro artigos. O primeiro intitulado: “A responsabilidade ambiental e proteção dos direitos individuais homogêneos”, Karla Karolina Harada Souza explica a importância da responsabilidade ambiental, discutindo-a nas esferas nacional e internacional, diante do

conceito do meio ambiente como bem difuso e seus reflexos no nível difuso, coletivo e direitos individuais homogêneos. Na sequência, José Fernando Vidal de Souza e Daiane Vieira Melo Costa apresentam o artigo “O terceiro setor no contexto do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade”, no qual apreciam as organizações do terceiro setor no âmbito brasileiro, que são caracterizadas como associações reguladas pelo direito privado que surgem como resposta à prestação inadequada dos serviços públicos pelo Estado Social de Direito, bem como, o princípio da sustentabilidade, como direito fundamental de terceira dimensão, é abordado no âmbito do direito à solidariedade e uma análise crítica dos conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. O terceiro artigo denominado “Aspectos relevantes da implantação do licenciamento ambiental simplificado em novos empreendimentos de interesse social”, de autoria de Camila Rabelo de Matos Silva Arruda e Fátima Cristina Santoro Gerstenberger promovem uma análise dos aspectos relevantes do problema da falta de habitações populares que gera ocupação irregular em áreas de risco, interfere na qualidade de vida e coloca em risco a integridade dos moradores, mostrando aspectos de relevância sobre o licenciamento ambiental simplificado. Por fim, fecha o bloco, o artigo “Competência em matéria ambiental” de Paulo Pereira Leite Filho, que se dedica a examinar a sobreposição de ordens jurídicas e a manifestação compartilhada do poder político, por órgãos autônomos e não hierarquizados entre si, bem como a repartição de competência ambiental vigente no Brasil.

A temática seguinte, Direito Ambiental Internacional, reúne outros quatro artigos. Abre o grupo o artigo de Paula Galbiatti Silveira e José Rubens Morato Leite, denominado “Novos rumos do estado de direito ecológico”, que se propõe a examinar os novos rumos do Estado de Direito Ecológico, a partir dos deveres do Estado, incorporando os direitos da natureza e o fortalecimento da proteção dos processos ecológicos essenciais. Na sequência tem-se o artigo “Apropriação da sociobiodiversidade e a nova colonialidade latino-americana: limites e possibilidades para a construção de um regime sui generis”, de Evilhane Jum Martins e Jerônimo Siqueira Tybusch, cujo objetivo é analisar os paradigmas que atrelam a América Latina ao processo de colonialidade relativamente à apropriação da sociobiodiversidade, com possíveis soluções desde um regime sui generis, com a expectativa de subverter a ordem posta enquanto instrumento regional que equilibre interesses na esfera pública, notadamente nos sistemas da economia, política, direito, ecologia e cultura. Depois, Cristiano Aparecido Quinaia e Alfredo Luis Papassoni Fernandes, discutem em a “Função social ambiental da propriedade e o princípio do bem-viver na constituição equatoriana”, os novos paradigmas impostos pela constituição equatoriana, ao instituir o princípio do bem viver (sumak kawsay), elevar a natureza à condição de sujeito de direitos (Pacha Mama), bem como a função social da propriedade imóvel à proteção ambiental. Por derradeiro, em a “Governança ambiental global e mudança climática: perspectivas de uma efetiva governança global para a justiça

ambiental e climática pós-acordo de Paris”, Charles Alexandre Souza Armada e Ricardo Stanziola Vieira destacam os problemas decorrentes da Governança Ambiental Global no novo cenário de mudança climática planetária e salientam a importância da Justiça Ambiental, da Justiça Climática e do desenvolvimento da Governança Global para o meio ambiente, a partir da 21ª Conferência das Partes e do Acordo de Paris.

O terceiro grupo de artigos destaca a importância dos Recursos Hídricos. Nessa temática temos dois artigos. O primeiro denominado, “Amazônia Legal: tutela hidrojurídica das águas no Brasil e no Estado do Tocantins”, Leonardo Leite Nascimento enfatiza que o Estado do Tocantins foi um dos pioneiros a regulamentar a tutela das águas da Amazônia Legal, através da Lei nº 1.037/02, que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos e a partir dessa assertiva examina os principais instrumentos hidrojurídicos no Brasil e no Tocantins para concluir a importância da elaboração do Plano de Recursos Hídricos Estadual, mas, ao mesmo tempo, a dificuldade para implantação de instrumentos de gestão hídrica fundamentais. Depois, Aleph Hassan Costa Amin no artigo “O acesso à água: análise a partir de decisões da corte interamericana de direitos humanos” enfatiza que o acesso à água é um dos principais conflitos do século XXI e, sendo assim, entende que o Estado deve adotar políticas públicas que garantam tal acesso. Para tanto, se propõe a examinar as decisões da Corte IDH com o objetivo de identificar o fundamento jurídico do acesso à água.

A quarta temática trata do Estatuto da Cidade e Saneamento Básico. O primeiro artigo de Maria Claudia da Silva Antunes de Souza e Hilariane Teixeira Ghilardi cuidam da “Avaliação ambiental estratégica e sua aplicabilidade no Estatuto da Cidade” destacando a Avaliação Ambiental Estratégica e sua aplicabilidade no Estatuto da Cidade, para estudar os principais fatores do desenvolvimento urbano sustentável, com o escopo de sua implantação nos planos diretores. Depois em “O pseudoprincípio da universalização do acesso no esgotamento sanitário brasileiro”, Patrícia Leal Miranda de Aguiar e Ana Luiza Novais Cabral se dedicam a examinar a universalização do acesso no esgotamento sanitário e a dificuldade de sua implantação a toda população, de forma igualitária. Por fim, Lorena Saboya Vieira e Alessandra Anchieta Moreira Lima De Aguiar apresentam “Política Nacional de Resíduos Sólidos e o programa Minha Casa Minha Vida: reflexão acerca da garantia ao direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e refletem sobre a lei nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, bem como as medidas ambientais de forma multidimensional e multidisciplinar, nos Programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV), amplamente desenvolvidos no Brasil.

Na sequência, dois artigos compõem a quinta temática, denominada Meio Ambiente Cultural. O primeiro de Márcia Rodrigues Bertoldi e Rosane Aparecida Rubert, intitulado

“Conhecimentos tradicionais em comunidades quilombolas da cidade de Piratini (RS)” se propõe a examinar as comunidades quilombolas localizadas na cidade de Piratini-RS, com a identificação das práticas sustentáveis originadas de seus conhecimentos tradicionais, bem como promover assistência para salvaguardar tais saberes, visando a conservação dos ecossistemas locais, o incremento da equidade social e os modos de organização econômica, tudo para a efetivação dos direitos ao desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente equilibrado. No segundo artigo: “O valor do patrimônio cultural para a inclusão social, Priscila Kutne Armelin e Roseli Borin tratam da importância do patrimônio cultural e, para tanto, apresentam uma nova perspectiva da valorização do patrimônio cultural para a inserção na sociedade da cultura de povos que estão à sua margem.

O Direito à Alimentação é a sexta temática. O primeiro artigo desse grupo, “Combate ao desperdício de alimentos para a erradicação da fome e alcance da dimensão social da sustentabilidade: lineamentos dos projetos de lei do Senado Federal 672/15, 675/15 e 738 /15”, de André Luiz Staack e Célia Regina Capeleti se preocupam com o conceito do desenvolvimento sustentável em sua dimensão social voltada para a erradicação da fome. Assim, examinam os projetos de lei 672, 675 e 738, todos datados de 2015, que estão em trâmite no Senado Federal e que podem influenciar nas políticas públicas de erradicação da fome no Brasil. O segundo artigo de Romina Ysabel Bazán Barba e Nivaldo dos Santos é dedicado ao “Direito à Alimentação e o Protocolo De Nagoya”, no qual a problemática do Direito à Alimentação é apreciada ótica da falta de equidade, justiça social e degradação ambiental. Assim, a partir do Protocolo de Nagoya, novo instrumento internacional de acesso e repartição dos recursos genéticos, as autoras analisam a geopolítica da fome, o uso indiscriminado de agrotóxicos, o monopólio das sementes e as mazelas do processo de manutenção e circulação do mercado alimentício.

A sétima temática, Aspectos de Defesa da Fauna, reúne dois artigos. O primeiro “Ecocentrismo constitucional e a expansão da sustentabilidade para além da vida humana”, de Victor Trevilin Benatti Marcon e Rafael Fernando dos Santos, partem da visão ecocêntrica, examinando seus principais pontos, inclusive à luz da Constituição Federal e a positivação de direitos às espécies animais, a fim da manutenção da vida em geral, e não apenas da vida humana. No segundo artigo, de Bruna Hundertmarch e Nathalie Kuczura Nedel, intitulado a “Farra do boi: um embate entre o direito à cultura e a proibição de tratamento cruel dos animais”, as autoras apresentam os problemas decorrentes da denominada Farra do boi, praticada em festas no litoral catarinense. Examinam os conceitos de crueldade contra os animais, o direito fundamental à cultura e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e buscam dirimir a problemática a partir do entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Os dois últimos artigos que compõem a presente obra apresentam estudos de casos. O primeiro intitulado “O julgamento da ADPF 316 e a questão ambiental no entorno do corredor de exportação do porto de Santos”, de Luciano Pereira de Souza e Marcelo Lamy apresenta as considerações que envolvem a ADPF 316 pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar liminarmente ação de controle de constitucionalidade da lei municipal que limitou atividade de terminais graneleiros no Porto de Santos, reconheceu que a lei local invadiu competência privativa da União para explorar atividade portuária e legislar sobre portos e o contraponto da degradação da qualidade do ar no entorno do corredor de exportação portuário. Na sequência, David Figueiredo Barros do Prado e Karina Caetano Malheiro, apresentam o artigo “Breve estudo do caso Shell em Paulínia-SP - prevenção, precaução e dano ambiental”, no qual os princípios da prevenção e da precaução são estudados, a partir da apresentação do caso paradigmático da empresa Shell, sediada na cidade de Paulínia-SP, que produziu durante anos, organoclorados altamente tóxicos, responsáveis pela poluição dos lençóis freáticos da região e danos à saúde de seus funcionários e dos moradores do bairro Recanto dos Pássaros, sendo certo, também, que após mais de trinta anos, a poluição ainda persiste no local.

Com isso, desejamos a todos uma proveitosa e saborosa leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza – UNINOVE

Profa. Dra. Bartira Macedo Miranda Santos – UFG

**GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL E MUDANÇA CLIMÁTICA:  
PERSPECTIVAS DE UMA EFETIVA GOVERNANÇA GLOBAL PARA A JUSTIÇA  
AMBIENTAL E CLIMÁTICA PÓS-ACORDO DE PARIS**

**GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND CLIMATE CHANGE:  
PROSPECTS FOR AN EFFECTIVE GOVERNANCE FOR ENVIRONMENTAL AND  
CLIMATE JUSTICE AFTER PARIS AGREEMENT**

**Charles Alexandre Souza Armada <sup>1</sup>  
Ricardo Stanziola Vieira <sup>2</sup>**

**Resumo**

Em decorrência do capitalismo globalizado, o homem do século XXI convive com problemas aparentemente sem solução: aquecimento global, mudanças climáticas, eventos climáticos extremos e deslocados ambientais. Neste contexto este trabalho objetiva a análise da Governança Ambiental Global no novo cenário de mudança climática planetária. A partir do estudo das categorias da Justiça Ambiental e da Justiça Climática, conceito e o desenvolvimento da Governança Global para o meio ambiente, o trabalho analisa os desafios e as possibilidades de uma Governança Global para a efetivação da Justiça Ambiental e Climática a partir da 21ª Conferência das Partes e do Acordo de Paris.

**Palavras-chave:** Justiça climática, Governança ambiental global, Acordo de Paris (cop21)

**Abstract/Resumen/Résumé**

As a result of globalized capitalism, the man of the twenty-first century lives with seemingly unsolvable problems: global warming, climate change, extreme weather events and environmental displaced people. In this context, this paper aims at the analysis of the Global Environmental Governance in the new global climate change scenario. From the study of the categories of Environmental Justice and Climate Justice, concept and development of the environmental Global Governance, the paper analyzes the challenges and possibilities of Global Governance for the realization of Environmental Justice and Climate change from the 21th Conference of the Parties and the Paris Agreement.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Climate justice, Global environmental governance, Paris agreement (cop21)

---

<sup>1</sup> Mestre e doutorando em Ciência Jurídica; professor dos cursos de Direito e Relações internacionais da Univali

<sup>2</sup> Pós doutor em Direito Ambiental, doutor em Ciências Humanas, Professor do curso de Pós Graduação em Ciência Jurídica (mestrado e doutorado) da Univali

## **Introdução**

O capitalismo e a globalização são duas expressões que melhor traduzem o cotidiano do homem moderno. Hoje, tudo é negociável, tudo tem um preço. O capitalismo conseguiu precificar, como exemplo, o trabalho escravo, o trabalho infantil, a venda de órgãos humanos e o tráfico de pessoas. A globalização, por sua vez, potencializa os efeitos do capitalismo através da atuação de suas variadas vertentes, ou seja, através da globalização dos meios de produção, da globalização financeira, da globalização excludente, dentre outras.

Para satisfazer as necessidades do homem capitalista e globalizado, os recursos naturais do planeta são utilizados de maneira indiscriminada, determinando uma situação insustentável ou insuportável para a manutenção da vida no planeta.

Como resultado da atuação conjunta do capitalismo e da globalização, o homem do século XXI convive com problemas aparentemente sem solução: aquecimento global, mudanças climáticas, eventos climáticos extremos e deslocados ambientais.

Diante deste cenário, a presente pesquisa tem como objeto a análise da Governança Ambiental Global no novo contexto de mudança climática planetária.

O presente estudo está dividido em três momentos: no primeiro, o estudo desenvolve conceitos para as categorias da Justiça Ambiental e da Justiça Climática e a relação destas categorias com as mudanças climáticas. A seguir, procura-se destacar o conceito e o desenvolvimento da Governança Global para o meio ambiente, particularmente relacionado com o processo em curso de mudança climática global. O terceiro momento destaca, por fim, os desafios e as possibilidades de uma Governança Global para a efetivação da Justiça Ambiental e Climática a partir da 21ª Conferência das Partes e do Acordo de Paris.

Justifica-se a presente pesquisa diante da urgência de ações para tratar do enorme desafio que a nova realidade das mudanças climáticas impõe à Humanidade. A Governança Ambiental Global tem atuado no sentido de proteger as populações mais vulneráveis dos efeitos das mudanças climáticas? O Acordo de Paris pode significar um verdadeiro divisor de águas na efetivação da Justiça Ambiental e Climática?

O artigo foi produzido através do método indutivo, no qual as formulações individualizadas foram trazidas na busca de obter-se uma percepção do panorama generalista. Finalmente, o artigo foi operacionalizado pelas técnicas do referente, categorias básicas, conceitos operacionais e fichamento.

### **1. Justiça Ambiental e Climática perante as Mudanças Climáticas Globais**

O câmbio climático é uma realidade. O último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, IPCC na sigla em inglês, sustenta um incremento na ocorrência de eventos climáticos extremados e impõe à sociedade uma mudança de postura compartilhada, não apenas em relação ao meio ambiente, mas, também, e, principalmente, em relação às populações afetadas pelas alterações climatológicas.

De acordo com Viola (2008, p. 180):

Desde 2005 uma série de eventos tem iniciado um novo período de percepção da ameaça da mudança climática: furacões mais frequentes e intensos nos EUA e países caribenhos, fortes incêndios em vastas áreas dos EUA e Austrália, mortes por onda de calor na Europa, intensificação de tufões e tormentas severíssimas no Japão, China, Filipinas e Indonésia, inundações catastróficas ao lado de secas severíssimas na Índia e África, secas intensas na Amazônia brasileira, primeiro furacão registrado no Atlântico Sul.

Reforçando o apontamento de Viola, o segundo capítulo do Relatório sobre o Clima, divulgado em abril de 2014 pelos cientistas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, prevê a ocorrência de danos residuais ligados a eventos naturais extremos em diferentes partes do planeta na segunda metade deste século.

Os dados apresentados reforçam a necessidade de um esforço conjunto da comunidade internacional no sentido da reversão do atual quadro apresentado pela mudança climática global.

A mudança climática é, de fato, um dos desafios mais complexos deste século e, dado às suas características transfronteiriças, nenhum país está imune aos possíveis impactos que poderão surgir. Conforme Landa, Ávila e Hernández (2010, p. 15), “La crisis ambiental es mundial, pero en cada país y región del planeta son diferentes los problemas y los procesos de deterioro de los recursos naturales”.

Apesar dos impactos decorrentes de um desastre natural afetarem pessoas de todas as classes sociais, estes impactos serão mais severos na medida do desfavorecimento dos impactados.

Nesse sentido, de acordo com o Primeiro Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (2013, p. 20):

Os impactos de mudanças no clima, com reflexos sobre a produção de alimentos e, de forma mais abrangente, sobre as condições de vida das populações mais vulneráveis, provavelmente, tornarão mais acentuadas as diferenças sociais, afetando especialmente os mais pobres e, resultando em fome, por estarem as populações pobres expostas, mais diretamente, às adversidades climáticas.

Esta condição de vulnerabilidade diferenciada determina impactos também diferenciados em situações de desastres ambientais. Considerando sua dimensão social, estes impactos acabam por configurar situações de injustiça ambiental.

O conceito de Justiça Ambiental surgiu nos Estados Unidos focalizando a luta travada por grupos étnicos afetados pelo racismo ambiental. Em 1987, um relatório científico divulgado pelo Comitê para a Justiça Racial da Igreja Unida de Cristo denunciou as ligações entre a degradação ambiental e a discriminação racial. O estudo utilizava dados estatísticos para demonstrar que a localização de lixeiras com resíduos tóxicos coincidia com a das comunidades de negros, hispânicos e asiáticos (MOURA, 2010, p. 4).

Na experiência dos Estados Unidos, o Movimento de Justiça Ambiental que surgiu a partir de meados dos anos 1980, denunciava a lógica socioterritorial que tornava desiguais as condições sociais de exercício dos direitos. Segundo Acselrad (2010, p. 110), “os atores que começam a se unificar nesse movimento propugnam a politização da questão do racismo e da desigualdade ambientais, denunciando a lógica que acreditam vigorar sempre no quintal dos pobres”.

O momento histórico da Sociedade moderna, caracterizada pela atuação da globalização em todos os segmentos da vida humana e pela incorporação dos riscos determinados pela Sociedade de Risco, impõe ao meio ambiente e às populações descriminalizadas um tratamento desigual.

Justiça ambiental apresenta-se, portanto, como uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos.

O tema das mudanças climáticas, além do necessário debate sobre a Crise Ambiental Global, implica discutir as negociações multilaterais levadas a cabo para interromper o processo de emissões de gases de efeito estufa, a efetividade de seus resultados, a Governança Global incumbida de tratar o tema e, sem dúvida, as categorias Justiça Ambiental e Justiça Climática.

Estes temas estão, portanto, inter-relacionados.

O termo Injustiça Ambiental tem sido consagrada para designar o fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais (ACSERALD, 2009, p. 9).

O conceito de Injustiça Ambiental está intimamente relacionado com os efeitos do desenvolvimento. O atual estágio do processo de globalização consegue aprofundar estes efeitos:

A Injustiça Ambiental resulta da lógica perversa de um sistema de produção, de ocupação do solo, de destruição de ecossistemas, de alocação espacial de processos poluentes, que penaliza as condições de saúde da população trabalhadora, moradora de bairros pobres e excluída pelos grandes projetos de desenvolvimento (MOURA, 2010, p. 3).

No atual contexto de mudança climática planetária, a categoria Justiça Ambiental passa a adquirir cada vez mais importância tendo em vista que os efeitos das mudanças climáticas globais são desiguais e injustos.

A combinação entre as consequências promovidas pelas mudanças climáticas e a categoria Justiça Ambiental determinou o surgimento de outra categoria: a Justiça Climática. O conceito de Justiça Climática surge, portanto, como um desdobramento do conceito de Justiça Ambiental aliando os impactos das mudanças climáticas à percepção que estes impactos serão diferenciados dependendo do grupo social atingido.

As origens da Justiça Climática remontam aos movimentos de Justiça Ambiental de 1980 e 1990, respectivamente. De acordo com o relatório sobre Justiça Climática da Mary Robinson Foundation (2013, p. 12), o termo Justiça Climática foi primeiramente utilizado na literatura acadêmica por Edith Brown Weiss, em 1989, e no discurso político do ativista indígena norte-americano Tom Goldtooth, em 1995.

Em 1999, a organização não-governamental *CorpWatch* publicou o relatório *Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice* apresentando a Justiça Climática como uma alternativa para soluções baseadas no mercado para a crise climática. Em 2000, *CorpWatch* organizou a primeira Cúpula de Justiça Climática, realizada em paralelo à Conferência das Partes (COP-6), em Haia (MARY ROBINSON FOUNDATION, 2013, p. 4).

O termo tornou-se particularmente proeminente com a formação da rede *Climate Justice Now!* em 2007. *Climate Justice Now!* é uma coalizão global de redes e organizações que fazem campanha pela Justiça Climática desde sua fundação durante a Conferência das Partes em Bali, Indonésia. Segundo Bond (2016), “that crucial moment stitched together global justice and radical environmental activists, and since then, the growth of CJ politics has been not merely the rebranding of existing radical networks [...]”.

O processo em curso de mudança climática planetária afeta as populações indistintamente. Isso porque os fenômenos climáticos não reconhecem as fronteiras físicas ou políticas determinadas pelo homem. Aliado a este aspecto, deve-se considerar o fato do processo de mudanças climáticas possuir a capacidade de intensificar os eventos climáticos. A ocorrência destes eventos apresenta, conforme previsão dos

relatórios do IPCC, uma tendência de aumento de frequência e de intensidade em função do processo de mudança climática global.

Apesar do processo de mudança climática determinar impactos para as populações pobres e ricas, os grupos sociais mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico serão os mais afetados. As camadas mais ricas da população, dentro de um país ou de um país em relação a outro, possuem condições materiais de adaptação e resistência aos desafios impostos pela mudança climática. Já as populações mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico tendem a serem mais vulneráveis às enchentes, secas prolongadas, falta de disponibilidade hídrica, variação na quantidade e no preço dos alimentos e variações nas dinâmicas de recursos naturais específicos (MILANEZ, 2011, p. 88). A diferenciação dos impactos se dá, portanto, pela capacidade de resposta e de assimilação dos diferentes grupos sociais.

Extrapolando-se estas premissas para a esfera global, a categoria Justiça Climática se apresenta de forma ainda mais contundente. Os países já desenvolvidos, responsáveis pela maior parte das emissões de gases de efeito estufa, são os que apresentam menor risco de impactos em função das mudanças climáticas. Além disso, são os países com maior capacidade de adaptação.

Por outro lado, os países em desenvolvimento são aqueles que, historicamente, têm menor responsabilidade sobre a quantidade de gases de efeito estufa e, ao mesmo tempo, “estão em risco de sofrer os impactos mais intensos do aquecimento global, apresentam um alto grau de vulnerabilidade e ainda possuem limitada capacidade de se proteger de tais impactos” (MILANEZ, 2011, p. 89).

A Injustiça Climática é, portanto, ao mesmo tempo injustiça social e injustiça econômica.

Um exemplo importante refere-se aos chamados países insulares. Para estes países, dentre outros nas mesmas situações, a problemática passa a ser uma questão de segurança humana, nacional e internacional. Dessa forma, amplia-se o conceito de Segurança Internacional: além da questão militar, novos fenômenos passaram a ser considerados como ameaças aos Estados e aos indivíduos, tais como: redes terroristas, crises econômicas, epidemias mundiais e variações ambientais, que são consideradas riscos globais.

A vulnerabilidade desses micro-Estados, diante das alterações climáticas, decorre de suas peculiaridades geográficas: são ilhas, com pequeno e estreito território, baixa altitude média e dependência econômica do meio ambiente marinho.

Até 2013, três mil tuvaluanos já haviam migrado para Auckland, Nova Zelândia, a maioria deles movidos por razões ligadas às mudanças verificadas no meio ambiente da ilha. Esse contingente representa uma parcela significativa da população e dá uma ideia do nível de impacto das mudanças climáticas no país (MAZZUOLI e FIORENZA, 2013, p. 137).

Na verdade, para algumas áreas e populações vulneráveis, já é tarde demais para uma resposta jurídica significativa aos impactos das alterações climáticas. De acordo com Abate (2011, p. 279):

LocacharaIsland, na parte Indiana de Sundarbans, foi a primeira ilha habitada a desaparecer pela elevação dos mares, deixando 10.000 habitantes sem teto. Ademais, as ilhas desabitadas de Kiribati, uma nação nos atóis do Pacífico, e Suparibhanga, vizinha de Lohachara, foram perdidas. Metade da ilha povoada de Ghoramara também tem sido permanentemente inundada, e mais da metade da ilha está prevista desaparecer no futuro próximo. No total, uma dezena de ilhas, habitadas por 70 mil habitantes, estão em situação de perigo.

Não apenas os pequenos países-ilhas, também as pessoas pobres estão menos preparados a responder a qualquer mudança, a qualquer desafio ou alteração climática. Segundo Nobre, a situação em que estes países se encontram evidencia a Injustiça Climática:

São os países que mais dependem dos recursos naturais e o impacto é maior nos países subtropicais e nas regiões secas, que é onde está a pobreza do mundo. Essa é uma injustiça climática. Então, os países do hemisfério norte emitem mais, mas os impactos serão maiores na região subtropical e nas regiões semi-áridas do planeta, pelo menos, neste século (NOBRE, 2008, 402).

Em 1990, os Países Ilhas se organizaram em uma coalização, denominada Aliança dos Pequenos Estados Insulares, *The Alliance of Small Island States* (AOSIS), durante a Segunda Conferência Mundial sobre Meio Ambiente realizada em Genebra, onde se apresentaram como um único corpo diplomático e, desde então a AOSIS é caracterizada como uma entidade diplomática junto às Nações Unidas. Os objetivos buscados com a coalização foram:

[...] estes países se organizaram em um grupo para que, no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e nas reuniões de negociações anuais das Conferências das Partes, tivessem “voz” e fossem “ouvidos” pela sociedade internacional. Já que, por serem países com poucas capabilities, com poucos recursos financeiros, políticos e com baixo poder de influência no sistema internacional, teriam dificuldades para se fazer ouvir nesse cenário. Estes Estados funcionam basicamente como um lobby ad hoc, pressionando os demais Estados dentro do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e sendo a voz de negociação dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, *Small Island Developing States* (SIDS), dentro do sistema das Nações Unidas (BRITTO, 2015).

O apontamento demonstra a relação entre o poder de influência internacional e a categoria Justiça Climática. Os pequenos países insulares, em função de sua escassa importância no cenário político internacional, estão fadados a absorver os maiores impactos do processo em curso de mudança climática.

Outro ponto chave relacionado com os impactos das mudanças climáticas está no aumento do contingente de pessoas que devem se deslocar, seja por questões envolvendo os chamados eventos climáticos extremos, seja pela conseqüente diminuição das áreas de plantio.

A fome associada às mudanças climáticas sinaliza, portanto, a possibilidade de potencialização de processos migratórios em massa. De fato, são as pessoas pobres quem estão menos preparados a responder a qualquer mudança, a qualquer desafio ou alteração climática.

Essa preocupação ocupou a mesa de debates durante a 21ª Conferência das Partes, em Paris. Com relação à categoria dos refugiados ambientais, o presidente francês François Hollande (AGÊNCIA BRASIL, 2015) também tratou deste tema em seu discurso de abertura da 21ª Conferência das Partes ao afirmar que:

Anunciam-se conflitos, tempestades que provocam migrações, que, por sua vez, lançam mais refugiados nas ruas. Os governantes podem não ser mais capazes de satisfazer as necessidades vitais de sua população, que passa pelo risco da fome, do êxodo rural ou confrontos, para acessar um recurso cada vez mais escasso que é a água.

O fenômeno do movimento migratório associado ao processo de mudança climática é causado por forças ou combinações de forças naturais ou artificiais cujas causas excedem a intensidade e a extensão de deterioração que os seres humanos podem suportar. A participação do ser humano nas causas artificiais é evidente. A Sociedade contemporânea, alicerçada pelas características do mercado globalizado, tem intensificado as agressões ao meio ambiente de maneira a potencializar os efeitos devastadores na natureza. Contudo, com relação às causas naturais, a participação do ser humano também deve ser considerada.

Terremotos, tornados, ciclones, furacões e outros eventos extremos, apesar de configurarem eventos físicos ‘naturais’, dependem da ação humana para as respostas em termos de prevenção e adaptação. Dessa forma, um furacão pode ser mais ou menos devastador dependendo do nível de preparação da sociedade afetada e do nível de investimento governamental na gestão do risco enfrentado. É nesse sentido que a participação (ou omissão) humana também deve ser considerada quando da ocorrência

dos chamados desastres naturais e, como consequência, do aumento nos eventos de migração em massa associados às mudanças climáticas.

Segundo Rammê (2012, p. 13), os refugiados ou deslocados ambientais configuram outro viés significativo da Injustiça Climática e podem ser definidos como:

grupos de indivíduos humanos ou mesmo comunidades inteiras de nações vulneráveis seriamente atingidas por alterações climáticas, que acabam sendo obrigadas a se deslocar de sua região de origem para outras localidades, deixando para trás suas raízes, cultura, hábitos de vida, por questão de sobrevivência.

Dessa forma, o aparecimento dessa nova categoria, dos refugiados ou deslocados ambientais, dentro do contexto das mudanças climáticas globais, também envolve questões relacionadas com Direitos Humanos e dívida climática (ou responsabilidades históricas), passando pelas disparidades entre países desenvolvidos e não desenvolvidos.

Ao mesmo tempo, a categoria dos deslocados ambientais exige uma resposta efetiva para o tratamento de um problema já global.

Os desafios impostos pelas mudanças climáticas globais extrapolam a capacidade de atuação singular dos Estados nacionais. Dessa forma, no sentido de melhor responder aos desafios e impactos decorrentes das mudanças climáticas, a responsabilidade tem recaído sobre a Governança Ambiental Global, mecanismo de atuação envolvendo Estados nacionais e Organizações Internacionais para a resolução de problemas comuns.

## **2. Governança ou Desgovernança Ambiental Global?**

A palavra Governança passa a assumir um caráter próprio e específico nos meios acadêmicos a partir do final dos anos 1980, “quando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passaram a utilizar a expressão ‘boa governança’ como um conjunto de princípios para guiar e nortear seu trabalho e ações com os países membros” (GONÇALVES, 2011, p. 21).

Para Veiga (2013, p. 13), a expressão estava relacionada, neste período, à atuação estatal sem a disposição de um governo central:

A expressão ‘governança global’ começou a se legitimar entre cientistas sociais e tomadores de decisões a partir do final da década de 1980, basicamente para designar atividades geradoras de instituições (regras do jogo) que garantem que um mundo formado por Estados-nação se governe sem que disponha de governo central.

O foco estava nas capacidades dos governos para formular e implementar políticas econômicas nas quais se garantisse um ambiente em que o investimento privado fosse assegurado e promovido.

Até o início dos anos 1990, o Banco Mundial era quem detinha a hegemonia do conceito de Governança. Esse posicionamento é rompido com a formação da Comissão sobre Governança Global, criada em 1991 pela ONU, para “desenvolver uma visão comum acerca do rumo a ser tomado pelo mundo na transição da Guerra Fria e na passagem da humanidade ao século XXI”. Os resultados da Comissão sobre Governança Global foram publicados em um relatório onde Governança é definida como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” (COMISSÃO, 1996, p. XV).

Por Governança, recorrendo-se à definição apresentada por Rosenau (2000, p. 15), entende-se “as atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.

Rosenau (2000, p. 15), complementando a definição apresentada, sustenta que Governança:

abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

De fato, o histórico de atuação dos atores internacionais para lidar com as mudanças climáticas globais compreende mecanismos formais, representados pelos tratados e convenções, e mecanismos informais, de caráter não-governamental.

A Governança pode ser empregada em diferentes níveis. No nível local, a Governança pode atuar na administração municipal ou regional. No nível nacional, a Governança é essencial para a solução dos grandes problemas de um país.

Nesse sentido, o conceito de Governança Global se apresenta pela extensão de sua abrangência geográfica. Para Gonçalves (2011, p. 51), tratando do conceito de Governança Global:

E, assim, sem grandes mudanças conceituais, chega-se ao nível da governança global. Nela, apenas a abrangência geográfica é maior: trata-se de envolver o conjunto das nações do mundo e ainda organizações não-governamentais internacionais e empresas transnacionais, atores, enfim, cuja esfera de atuação transcende os limites fronteiriços nacionais.

No relatório da Comissão sobre Governança Global (1996, p. 2), “Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições”. E finalmente,

No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência.

O conceito de Governança apresentado pelo relatório da Comissão sobre Governança Global permite a observação de alguns aspectos importantes.

O primeiro aspecto refere-se ao seu alargamento, ou seja, partindo de um conjunto de princípios criados para nortear a atuação estatal, o conceito de Governança passa a incluir a atuação de diversos outros atores: organizações não-governamentais, empresas multinacionais e indivíduos.

Nota-se, portanto, a evolução do conceito de Governança que passa da atuação exclusiva dos Estados para uma atuação conjunta entre Estados e demais atores do cenário internacional.

Este alargamento deve-se, primordialmente, ao processo em curso da globalização. A globalização não compartilhou apenas os grandes problemas agora planetários. Ao mesmo tempo, a globalização tem promovido a busca conjunta de soluções para estes mesmos problemas.

A partir especialmente dos anos 1990, deve-se ressaltar a contribuição da globalização para a formação de redes entre governos, organizações internacionais e organizações não-governamentais, “todos convergindo para o estabelecimento da chamada governança global” (GONÇALVES, 2011, p. 32).

O processo de transformação do Estado nacional em função do processo de globalização abre espaço para o estudo de alternativas para uma nova e necessária configuração do Estado que não despreze a participação ativa de movimentos sociais, organizações internacionais, organizações não-governamentais, enfim, dos outros atores do cenário internacional, permitindo, ao mesmo tempo, o fortalecimento da atuação conjunta na resolução das crises agora planetárias.

No que diz respeito à temática ambiental e mais especificamente aos desafios das mudanças climáticas globais, verifica-se o recrudescimento de novos atores envolvidos com a problemática ambiental global.

O segundo aspecto relevante a respeito do conceito de Governança apresentado pelo relatório da Comissão sobre Governança Global diz respeito ao seu caráter instrumental. De acordo com Gonçalves (2011, p. 31-32),

Na origem e evolução da ideia de governança, percebeu-se até aqui seu caráter instrumental, ou seja, seu emprego como meio ou processo capaz de produzir resultados eficazes. Seja na perspectiva liberal,

típica dos primeiros documentos do Banco Mundial [...] seja numa visão posterior mais ampliada, levando em conta a participação maior de atores e agentes não estatais, e tentando alcançar metas como a promoção dos direitos humanos, defesa do meio ambiente e valorização da democracia [...].

O terceiro aspecto da Governança enfatiza o caráter de consenso e persuasão nas relações e ações, diferentemente da coerção que caracteriza a atuação estatal.

Há ainda um quarto aspecto importante a ser analisado com base no conceito de Governança apresentado pelo relatório da Comissão sobre Governança Global. A Governança Global implica num conjunto de princípios, regras e normas, formais ou informais, objetivando a resolução de problemas, balizamento de comportamentos e estabelecimento de metas.

A temática do meio ambiente, em especial a questão das mudanças climáticas, representa, portanto, um desafio e, ao mesmo tempo, uma oportunidade para a Governança Global uma vez que ela busca a adoção de medidas coletivas numa temática onde nem sempre o consenso tem sido possível.

A atuação dos Estados nacionais tem privilegiado seus espaços territoriais e, principalmente, seus interesses econômicos. A problemática imposta pelas mudanças climáticas globais exige, por outro lado, a submissão do Estado a mecanismos que extrapolam estas condições.

Bosselmann(2008, p. 224) apresenta a seguinte crítica com relação ao papel desempenhado pelas Organizações Internacionais na Governança Global:

Tradicionalmente a visão global de governança é expressa pelas organizações internacionais. No entanto, as instituições intergovernamentais existentes são inadequadas para lidar com o complexo, integrado, interdependente e, mais importante, com a natureza política dos problemas ambientais.

Também com relação à participação dos Estados nacionais, Bosselmann(2008, p. 225) apresenta reservas:

Enquanto os Estados tiverem o monopólio para determinar o papel das instituições internacionais, eles seguirão suas necessidades e não as necessidades de governança ecológica. Como os Estados são favoráveis a objetivos econômicos de curto prazo e não metas ambientais de longo prazo, eles não, necessariamente, escolhem as ferramentas mais efetivas para o encontro das metas políticas. Ao contrário, vão escolher as ferramentas mais benéficas para eles, politicamente.

Uma efetiva Governança Ambiental Global esbarra, inevitavelmente, nos interesses que privilegiaram, e ainda privilegiam, o avanço de uma Governança Global do Desenvolvimento. Isso porque as demandas globais ambientais encontram restrições em função da necessidade de desenvolvimento econômico, por parte de alguns países,

ou pelo temor da desaceleração econômica, por parte de outros.

A globalização teve (e ainda tem) um papel importante neste processo de busca incessante pelo crescimento econômico. A transformação do planeta em um único mercado consumidor (bem como as vantagens associadas a esta premissa) foi o canto das sereias para que as economias emergentes ou ‘em desenvolvimento’ privilegiassem uma Governança do Desenvolvimento em detrimento de uma Governança Ambiental.

O ufanismo do crescimento econômico que norteou as políticas econômicas de boa parte dos países do final do século passado não trouxe as respostas esperadas. Nesse sentido, cabe o posicionamento de Gonçalves (2011, p. 7) quando afirma que “nem progresso econômico nem avanços científicos correspondem necessariamente ao progresso humano. O Produto Interno Bruto (PIB) nacional não mede bem-estar, e riqueza não garante felicidade”.

No mesmo diapasão, Veiga (2013, p. 111) destaca que “as ambições desenvolvimentistas foram exageradamente respeitadas em todas as negociações ambientais, como atesta, por exemplo, o desastroso Protocolo de Kyoto”.

O desenvolvimento econômico *per se* não garante a preservação do meio ambiente. É necessário que esse desenvolvimento venha acompanhado de políticas de redução das desigualdades e, obviamente, de políticas voltadas para a preservação do meio ambiente.

Décadas de descompasso entre objetivos econômicos e ambientais acabaram produzindo situações limite para o planeta. O processo de mudança climática é o exemplo mais contundente. Segundo Bosselmann (2008, p. 106), “Se, por exemplo, as alterações climáticas estão ameaçando as nossas condições de vida, então as trocas e compromissos entre prosperidade econômica e sustentabilidade ecológica são difíceis de justificar”.

Com relação à participação dos Estados na construção de uma Governança Ambiental Global efetiva, Bosselman (2008, p. 188-192) sugere uma ressignificação do conceito de Soberania. Segundo o autor, há um contraste entre a indivisibilidade do meio ambiente global e a fragmentação da legislação ambiental. Aliado a este fator, há, também o fato das leis internacionais permitirem que os Estados escolham cumpri-las ou não. A alternativa encontrada pelo autor recai sobre a limitação da Soberania estatal em prol da prossecução de interesses comuns como, por exemplo, o interesse comum em proteger o meio ambiente global.

A proposta de Bosselman considera o Estado nacional como curador de bens comuns planetários e aproxima-se de outra categoria que trabalha na mesma linha: o

Geodireito. Da mesma forma como proposto por Bosselman, o Geodireito critica a soberania estatal e considera a necessidade de entendimento do meio ambiente global como unidade (ARMADA; VIEIRA, 2015, p. 235-249).

Uma ressignificação do conceito de Soberania que envolva, de fato, os Estados nacionais com a problemática ambiental global seria desejável e possível. A questão que novamente se impõe é se haverá tempo suficiente para isso acontecer. Segundo Bosselman (2008, p. 217), alguns sinais já estão sendo dados nesse sentido e recaem sobre a crescente importância da opinião pública nacional que “cresce de dentro para fora do Estado, e pode, por exemplo, levar a desenvolvimentos interessantes”.

A participação dos indivíduos no processo de instauração de uma Governança Ambiental Global efetiva cresce a cada dia e a globalização tem uma participação importante neste processo.

Outra alternativa a ser considerada refere-se à criação de uma autoridade mundial ambiental. Contudo, esta alternativa esbarraria nas mesmas dificuldades que a atual Governança Ambiental Global tem enfrentado até o momento. A ausência de uma autoridade ambiental de alcance mundial com capacidade de imposição de regras e sanções é uma realidade que ainda deve perdurar por algum tempo.

Ferrer (2015, p. 26), discorrendo sobre os motivos pelos quais esta autoridade ambiental mundial ainda não existe, reforça a multiplicidade de poderes que, hoje, participam e influenciam a Governança Ambiental Global:

*Al hablar de gobernanza ambiental se suele pensar en una autoridad ambiental de alcance mundial que sea capaz de imponer reglas de conducta a todos los sujetos, sean, como decíamos, ciudadanos, corporaciones o gobiernos, contando con mecanismos coactivos para imponer su autoridad. Seguramente, sería deseable, pero no es realista pensar en este modelo. En primer lugar porque no veo posible, al menos en muchas décadas, que los Estados formalicen la formidable cesión de soberanía que esta fórmula precisaría. [...] En segundo lugar, porque no se correspondería con las formas de ejercicio de poder propias de la postmodernidad en la que estamos, mucho más líquidas, en su ejercicio y compulsión, que las tradicionales.*

Uma autoridade mundial ambiental sem poder de coação continuará dependendo da vontade dos Estados nacionais para submeterem-se aos preceitos e regras dessa autoridade. Obviamente, como já vem sendo feito, os Estados nacionais apenas submetem-se quando não há risco de confrontação com seus interesses particulares.

### **3. Perspectivas de uma Efetiva Governança Ambiental Global para a Justiça Ambiental e Climática pós-Acordo de Paris**

A impossibilidade de obtenção de consenso e as divergências de interesse

caracterizam a desgovernança ambiental global, pelo menos até a 21ª Conferência das Partes, tendo em vista o comportamento (crescente) das emissões globais de efeito estufa e o fracasso do Protocolo de Quioto.

As dificuldades inerentes à condição do Estado soberano e do próprio Direito Internacional levantam dúvidas sobre o sucesso do Acordo de Paris, celebrado em dezembro de 2015 durante a 21ª Conferência das Partes, em Paris, e aclamado pela imprensa mundial.

Três pontos importantes podem ser destacados dos resultados obtidos nas discussões em Paris e determinam as inovações do Acordo obtido nesta Conferência. O primeiro destes pontos relaciona-se com a determinação sobre qual deveria ser o limite máximo de aumento da temperatura a ser perseguido pelos países. Enquanto as nações mais vulneráveis às mudanças climáticas lutaram para que o máximo fosse 1,5°C, grandes países emergentes, como a China e a Índia, preferiam que a temperatura tolerada fosse de 2°C. O Acordo de Paris definiu a meta de 1,5 graus centígrados de elevação máxima da temperatura média do planeta até 2100 atendendo, portanto, os anseios dos líderes de países insulares do Oceano Pacífico, particularmente afetados pelas mudanças climáticas globais e pela Injustiça Climática decorrente.

Outro ponto relevante foi o período de revisão dos objetivos firmados. Apesar de alguns países pretenderem revisões de 10 em 10 anos, houve consenso em que os objetivos nacionais e as ações adotadas por país serão revisados a cada cinco anos de forma a dimensionar se as medidas adotadas estão alinhadas com a meta final de 1,5 graus centígrados de elevação até 2100.

O terceiro destaque fica por conta da categoria dos compromissos assumidos pelos países. Os países não estão obrigados a cumprir metas impostas, mas concordaram em trabalhar para manter suas metas nacionais divulgadas em um documento conhecido como *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs), que em tradução livre significa Contribuições Pretendidas Nacionalmente Determinadas.

O status legal do Acordo é, portanto, híbrido uma vez que algumas partes são obrigatórias e outras se encaixam na categoria de compromissos voluntários assumidos pelos próprios países em suas INDCs. De acordo com a ministra brasileira Izabella Teixeira, “os compromissos voluntários, marcas da COP21, são uma inovação, mas precisam ser transformados por nação em ‘políticas de Estado’” (CARTA CAPITAL, 2016).

No que se refere à adaptação dos países à nova realidade imposta pelo Acordo de Paris, as lideranças mundiais prometeram a criação de um fundo global de US\$ 100

bilhões por ano, a partir de 2020, para apoiar os países mais pobres a adaptar suas economias ao novo cenário. Este aporte permitirá uma profunda transformação da matriz energética global, ainda com extrema dependência de derivados de petróleo e carvão.

Embora tenham considerado o acordo histórico, ambientalistas fizeram ressalvas ao Acordo de Paris. O principal ponto de dúvida relaciona-se justamente com os compromissos de redução de emissões. Como o documento não traz menções concretas a metas de redução de emissões por país, dado que toda essa parte do Acordo será voluntária, cada nação deverá cumprir suas metas nacionais, as chamadas INDCs, que seguem o que cada governo considera viável considerando o cenário social e econômico local.

O Acordo firmado poderá vir a ser, de fato, histórico caso os compromissos firmados possam ser concretizados. A busca por um limiar de aquecimento do planeta que permita o exercício da Justiça Ambiental e Climática foi o principal marco do Acordo de Paris e deve constituir-se no principal resultado do engajamento dos países em termos de mitigação, via redução de emissões, e adaptação.

As discussões promovidas ao longo da Conferência levaram em conta o conceito de Justiça Climática e podem ser observados no texto final produzido. Encontra-se expressamente a menção à Justiça Climática na apresentação do documento:

Observando la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra, y observando también la importancia que tiene para algunos del concepto de “justicia climática”, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático (UNFCCC, 2016).

A aderência do Acordo de Paris com a categoria de Justiça Climática também pode ser encontrada na estrutura proposta para o Comitê a ser formado com a incumbência de facilitar a aplicação do Acordo e promover o cumprimento das disposições acordadas. O Comitê será formado pelo critério de representação geográfica equitativa e, nesse sentido, terá dois representantes de cada um dos cinco grupos regionais das Nações Unidas. Completará o Comitê um representante dos países menos adiantados e um representante dos pequenos países insulares. Trata-se, portanto, de uma vitória expressiva dos pequenos países-ilha em termos de assento nas discussões e, principalmente, em termos de oportunidade de defesa de seus interesses.

Apesar de todos os elogios ao Acordo de Paris e apesar do Acordo ter sido aclamado como histórico, ele só logrará sucesso se todos os Estados nacionais cumprirem com os compromissos voluntariamente assumidos. Nesse sentido, reforça-se

o seguinte questionamento: o que garante que o Acordo de Paris, firmado sob a égide da atual Governança Ambiental Global, produzirá de fato os resultados propostos?

Os Estados nacionais são os mesmos, isto é, ainda privilegiam a categoria Soberania e ainda podem colocar em primeiro plano seus interesses particulares se acharem que os interesses globais não lhes são interessantes.

Do lado das Organizações Internacionais, apesar de seus esforços, são organizações compostas por Estados nacionais que, por sua vez, condicionam eventuais submissões apenas quando lhes parecer conveniente.

Desta forma, o questionamento posto acima parece já estar respondido, dado que os mesmos atores tradicionais que determinaram o fracasso da atual Governança Ambiental Global foram os mesmos atores que firmaram o Acordo de Paris.

Reforçando a preocupação com o nível de comprometimento dos Estados com o novo acordo climático, destaca-se o posicionamento de Bosselmann(2008, p. 187-188) a respeito da atuação estatal:

Naturalmente, as responsabilidades ambientais podem ser negociadas e, de fato, foram negociadas em muitos acordos ambientais. Há responsabilidades juridicamente vinculativas em relação a áreas específicas, como o clima global, a biodiversidade, o ambiente marinho, e assim por diante. Mas todos esses acordos validaram a soberania dos Estados e a sua liberdade de aceitar a responsabilidade a seu próprio critério.

Há, contudo, uma diferenciação importante em relação à Governança Ambiental Global pós-Paris e que, talvez, responda melhor ao questionamento posto: a Nova Governança Ambiental Global busca a solução de problemas comuns mediante o envolvimento e a atuação conjunta de todos os atores da Governança Ambiental Global e não apenas dos chamados atores tradicionais.

Nesse sentido, o Acordo de Paris procurou envolver de forma decisiva todos os atores da Governança Ambiental Global já nas etapas de preparação da 21ª Conferência das Partes, em Paris. O Acordo a ser buscado deveria privilegiar o que foi denominado de Agenda de Soluções, ou seja, o envolvimento de todos os demais atores no tratamento e na busca de soluções para as mudanças climáticas do planeta.

Reforçando a importância e a necessidade de participação de todos os atuais atores da Governança Global rumo a uma Nova Governança Ambiental Global deve-se admitir que não apenas a crise ambiental é global, também o são a solução e a gestão da crise.

Paradoxalmente, o atual estágio do processo de globalização, responsável pela potencialização dos efeitos danosos contra o meio ambiente planetário, também tem

permitido a ascensão de novas forças na preservação ambiental e no debate sobre o processo de mudança climática planetária.

Andrade (2009, p. 217) também compartilha do mesmo posicionamento a respeito da importância dos chamados atores não estatais:

Assim, para que o estado do meio ambiente mundial saia do estágio crítico em que se encontra, faz-se necessária não somente uma melhor cooperação e coordenação das ações entre todos os atores internacionais (Estados, setor privado, organizações intergovernamentais (OIGs), organizações não governamentais (ONGS), cientistas, mídias etc.), como também uma maior participação dos atores não estatais na Governança Ambiental Global.

Viola (2008, p. 182) apresenta uma contribuição interessante ao analisar a atual Governança Ambiental Global sob dois pontos de vista distintos. Analisando a atual Governança Ambiental Global como uma Governança determinada pelos Estados nacionais e Organizações Internacionais, Viola considera esta Governança como uma Governança de ‘cima para baixo’. Para o autor, a Governança de ‘cima para baixo’ significa “autoridades públicas que respondem à demanda por maior controle social e prestam contas aos outros atores nacionais e internacionais em geral”. Já com relação à Governança de ‘baixo para cima’, segundo o autor, a mesma “é criada quando atores não-estatais levam possíveis soluções de um problema às autoridades públicas ou o resolvem sozinhas”.

A Governança Ambiental Global ‘de baixo para cima’ deve ser considerada como essencial em função das dificuldades de atuação da Governança Global ‘de cima para baixo’. Além disso, a Governança Global ‘de baixo para cima’ também privilegiaria as soluções trazidas pelos até então desprestigiados atores da atual Governança Ambiental Global. Nesse sentido, cresce em importância a participação dos chamados atores não tradicionais, ou seja, das organizações não-governamentais, das empresas transnacionais e da sociedade civil.

Segundo Andrade (2009, p. 218), o aumento na importância e na atuação dos atores não estatais na Governança Ambiental Global é um desafio e um imperativo:

Esse desafio está fundamentado no pressuposto de que a inclusão e participação ativa e legítima dos atores não estatais no processo de regulação internacional do meio ambiente é essencial para a melhoria da efetividade dos acordos multilaterais ambientais e, portanto, da GAG (Governança Ambiental Global).

Dada as vertentes apresentadas para a Governança Global, conforme proposto por Viola, não se trata de escolher qual das duas melhor responderia aos desafios impostos pela mudança climática planetária. Os Estados nacionais e as Organizações Internacionais, atores clássicos da Governança Global ‘de cima para baixo’, mesmo

considerando suas dificuldades e limitações, continuam importantes para a solução dos problemas de âmbito planetário mesmo porque serão eles os promotores das ações efetivas para a necessária mudança de paradigma rumo a uma economia de baixo carbono.

Por outro lado, a chamada Governança Global ‘de baixo para cima’ cresce em importância no sentido da legitimação de ações proativas e fundamentadoras desse novo paradigma que se impõe.

A atuação conjunta de todos os atores que compõem e participam da Governança Global, aproveitando-se das qualificações específicas dos Estados nacionais e Organizações Internacionais a promover a Governança ‘de cima para baixo’, dentro de suas competências, e, ao mesmo tempo, aproveitando-se da influência e pressão que os demais atores da Governança ‘de baixo para cima’ podem determinar, é o que caracterizaria uma Governança Global Multinível.

Através da atuação conjunta de todos os envolvidos para a resolução da problemática ambiental global determinada pelas mudanças climáticas planetárias, a Governança Global Multinível considera a importância que cada um dos atores pode ter para direcionar ações concretas no sentido de minimizar os impactos decorrentes das mudanças climáticas e contribuir, assim, para a efetivação da Justiça Ambiental e Climática no planeta.

## **Conclusão**

O processo em curso de mudanças climáticas planetárias é considerado como um dos maiores desafios da Humanidade tendo em vista as consequências previstas pelos cientistas do Painel Intergovernamental para a Mudança Climática.

As alterações no dinâmico sistema climático global determinam impactos a todos, indiscriminadamente. Contudo, como já vem sendo observado, a capacidade de resposta das populações não é igualitária. São justamente as populações mais vulneráveis aquelas que recebem os maiores impactos, determinando situações de Injustiça Ambiental e Injustiça Climática.

A atual Governança Ambiental Global, envolvendo principalmente os Estados nacionais e as Organizações Internacionais, não têm atuado satisfatoriamente no sentido de frear as emissões de gases de efeito estufa e, dessa forma, garantir a efetivação da Justiça Ambiental e Climática.

Paralelamente a essa situação limite, o mundo já estabelecido da globalização tem permitido a criação de novos fóruns de discussão dos problemas planetários, o

estabelecimento paulatino de uma conscientização planetária acerca destes problemas, bem como o envolvimento de novos atores no tratamento destas questões.

Os resultados da COP-21 e do Acordo de Paris sinalizam a possibilidade de uma Nova Governança Ambiental Global, a Governança Ambiental Global Multinível, aquela governança que concilie interesses e a capacidade de atuação dos chamados atores clássicos ou tradicionais, ou seja, dos Estados nacionais e das Organizações Internacionais, com as prerrogativas e necessidades dos demais atores, isto é, das empresas transnacionais, das organizações não-governamentais e dos indivíduos, determinando a convergência de objetivos para a efetivação da Justiça Ambiental e Climática no planeta.

### Referências Bibliográficas

ABATE, Randall S. Ações por problemas de ordem pública para o movimento da justiça climática: a coisa certa, na hora certa. *In*: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (coord.). **Mudança do clima: desafios jurídicos, econômicos e socioambientais**. São Paulo: Editora Fiuza, 2011.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 24, n. 68, p. 103-119, jan. 2010.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGÊNCIA BRASIL. **Hollande fala em justiça climática ao convocar governantes a buscarem acordo**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-11/hollande-fala-em-justica-climatica-ao-convocar-governantes-buscarem-acordo>>.

Acesso em: 27 dez, 2015.

ANDRADE, Jose Célio Silveira. Participação do setor privado na governança ambiental global: Evolução, contribuições e obstáculos. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 215-250, Aug. 2009.

ARMADA, Charles Alexandre Souza; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Geodireito global: alternativa de superação das limitações estatais. **Justiça do Direito**. v. 29, n. 2, p. 235-249, maio/ago. 2015.

BOND, Patrick. **Planning a New World Climate Order: ‘Seal the Deal’ or ‘Seattle the Deal’?** Disponível em: <<http://ccs.ukzn.ac.za/files/Bond%20WSF%20Planning%20a%20New%20World%20Climate%20Order.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. Título original: *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*.

BRITTO, Letícia. **Segurança Ambiental Internacional: Os países Ilhas ameaçados pelas mudanças climáticas globais**. RI-Relações Internacionais. Disponível em: <<http://relacoesinternacionais.com.br/2015/04/16/seguranca-ambiental-internacional-os-paises-ilhas-ameacados-pelas-mudancas-climaticas-globais/>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

CARTACAPITAL. **Meio Ambiente:** o sopro de esperança da COP21. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/881/sopro-de-esperanca>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global.** Relatório da Comissão sobre Governança Global. Tradução de Luiz Alberto Monjardim e Maria Lúcia L. V. Magalhães. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. Título original: *Our Global Neighborhood*.

FERRER, Gabriel Real. La sostenibilidad tecnológica y sus desafíos frente al Derecho. **Revista de Direito Ambiental**. ano 20, vol. 78, abr-jun/2015. São Paulo: RT.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011.

LANDA, R., B. ÁVILA y M. HERNÁNDEZ. 2010. **Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para América Latina y el Caribe.** Conocer para Comunicar. British Council, PNUD México, Cátedra UNESCO-IMTA, FLACSO México. México D.F.

MARY ROBINSON FOUNDATION – CLIMATE JUSTICE. **Climate Justice Baseline:** Report July 2013. Disponível em: <<http://www.mrfcj.org/media/pdf/ClimateJusticeBaseline.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FIORENZA, Fábio Henrique Rodrigues de Moraes. O desaparecimento de microestados insulares pela elevação do nível do mar e as consequências para o direito internacional contemporâneo. **Revista de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, v. 1, n. 1, jul. – set. 2013.

MILANEZ, Bruno; FERRAZ DA FONSECA, Igor. Justiça Climática e Eventos Climáticos Extremos: uma análise da percepção social no Brasil. **Terceiro Incluído–NUPEAT–IESA–UFG**, v.1, n.2, jul./dez./2011, p.82–100, Artigo 13.

MOURA, Danieli Veleda. Justiça Ambiental: um instrumento de cidadania. **Qualit@s Revista Eletrônica**. Vol.9. No 1 (2010).

NOBRE, Carlos. Mudanças Climáticas Globais. *In: Anais: VII Encontro Nacional de Estudos*. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2008.

PBMC, 2013: Contribuição do Grupo de Trabalho 2 ao Primeiro Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. **Sumário Executivo do GT2**. PBMC, Rio de Janeiro, Brasil.

RAMMÊ, Rogério Santos. A política da justiça climática: conjugando riscos, vulnerabilidades e injustiças decorrentes das mudanças climáticas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 17, n. 65, p. 367-389, jan. /mar. 2012.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. *In: ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (org). Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed UnB, 2000. Título original: *Governance without government*.

UNFCCC. **COP-21:** Acuerdo de París. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

VEIGA, José Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade.** São Paulo: Editora 34, 2013.

VIOLA, Eduardo José. Perspectivas da Governança e Segurança Climática Global. Câmara dos Deputados, Edições Câmara. **Plenarium**, v.5, n.5, p.178-196, out., 2008.