



PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

**Mudanças climáticas e as respostas do direito: do
âmbito internacional ao interno**

por

Carolina de Figueiredo Garrido

ORIENTADORA: Danielle de Andrade Moreira

2020.1

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

Mudanças climáticas e as respostas do direito: do âmbito internacional ao interno

por

Carolina de Figueiredo Garrido

Monografia apresentada ao
Departamento de Direito da Pontifícia
Universidade Católica do Rio de
Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do
Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Danielle de Andrade
Moreira

2020.1

“For way too long, the politicians and the people in power have gotten away with not doing anything to fight the climate crisis, but we will make sure that they will not get away with it any longer.”

Greta Thunberg

Agradecimento

Gostaria agradecer a todos meus familiares, amigos, colegas de classe e professores que viveram estes meus cinco anos de trajetória pela PUC-Rio e tornaram a graduação em direito uma das experiências mais especiais da minha vida. No entanto, gostaria de fazer um destaque especial para as mulheres na academia que todo dia me inspiram e me dão força para estar aonde estou. O mundo precisa de mais de vocês.

Começando pelo começo, gostaria de agradecer a minha mãe e irmã que são meus dois exemplos de excelência e dedicação acadêmica, que eu tenho a sorte de ter em casa. Vocês me inspiram todos os dias a buscar a excelência em tudo que eu faço e a minha trajetória foi profundamente influenciada pelas suas, meu único desejo é conseguir retribuir espelhando tamanha grandeza.

Em seguida agradecer as minhas parceiras de pesquisa do Grupo Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA) Maria Eduarda Garambone, Letícia Lima, Stela Herschman, Daniela Marques e Anna Maria Carcamo, abrindo uma exceção para incluir também o nosso único membro não feminino, Bruno Lúcio Manzollillo – que não poderia deixar de ser igualmente homenageado e agradecido. Com vocês eu tive o prazer de estudar mais a fundo o tema do direito e mudanças climáticas, e tratar diversas vezes dos temas abordados neste trabalho, debatendo, pesquisando, me aprofundando; e não há dúvidas sobre a grande participação que vocês têm no resultado alcançado. Meu trabalho, em todos os aspectos, ficou mais rico pela companhia e parceria de vocês.

Não poderia deixar de dar especial destaque à minha querida professora Fernanda Pradal, que me auxiliou com a parte de direito internacional a partir de suas incríveis aulas e propostas de bibliografia, sem as quais este trabalho nunca existiria. Muito além disso, gostaria de agradecer a oportunidade de pesquisar ao seu lado o tema de direitos humanos que me ensinou a entender o direito como um produto de construções históricas, que

se entende a partir da análise da prática, visão que busco traduzir neste trabalho. Por fim, obrigada por me mostrar e me lembrar da necessidade de se buscar sempre uma abordagem crítica dessa nossa área de estudos, que sempre me acompanha.

E por último, e por isso mais importante, agradecer minha brilhante orientadora Danielle de Andrade Moreira. Obrigada por me introduzir nos estudos de Direito Ambiental de forma tão entusiasmada, me mostrando que este nosso direito é um direito subversivo e está aqui para mudar as instituições clássicas que não bastam para proteger o equilíbrio do macrobem ambiental. Obrigada por me introduzir ao tema das mudanças climáticas, por me acolher como pesquisadora do JUMA e como estagiária do NIMA, espaços incríveis de debate e estudo que assentaram toda a base sobre a qual este trabalho se construiu. Obrigada pela paciência e empenho na orientação deste e tantos outros trabalhos, você é a melhor orientadora que alguém poderia desejar e sem você nenhuma palavra deste trabalho seria possível.

Desde nossa primeira aula juntas você me ensinou que estudar direito ambiental é estudar a vida e como protegê-la, em todas suas formas, e é essa visão que me fez ficar encantada pela área e segue me motivando na escolha de segui-la. Para mim, muito mais do que um exemplo acadêmico, você é um exemplo de vida. Obrigada.

Resumo e palavras-chave

RESUMO:

O presente trabalho visa abordar as repostas do direito para lidar com a crise climática, principalmente no âmbito internacional e interno. O Regime Internacional de Mudanças Climáticas trouxe conquistas significativas, mas não é capaz de proporcionar, sozinho, a mitigação nas emissões de gases de efeito estufa que se mostra necessária para que as mudanças climáticas e seus efeitos adversos sejam evitados. É preciso, neste sentido, conjugar a atuação no âmbito interno para exigir mais ação e ambição dos governos e agentes privados. Uma estratégia para contribuir com este objetivo é a litigância climática, especialmente em sua vertente estratégica, podendo ela conjugar fundamentos da normativa nacional e internacional de forma vantajosa para exigir mais ambição na ação climática e assim implementar uma governança climática mais efetiva.

PALAVRAS-CHAVE: Mudanças climáticas. Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Governança Climática. Litigância climática. Litigância estratégica. Direito internacional. Direito ambiental.

Sumário

Introdução	9
1. Mudanças climáticas e a resposta do direito internacional: histórico da formação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas	14
1.1 Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	20
1.2 Protocolo de Quioto	24
1.3 Acordo de Paris	28
2. Uma mudança de olhar: do direito internacional ao direito interno .	34
2.1 Debilidades na implementação de obrigações internacionais	36
2.2 Potencialidades da abordagem da crise climática no âmbito interno	44
3. Litigando a crise climática	57
3.1 Caso Urgenda: Fundação Urgenda vs Governo da Holanda (Ministério da Infraestrutura e Meio Ambiente)	65
3.2 Caso Heathrow: Plan B Earth e outros vs Secretário de Estado para Transporte	74
Considerações Finais	85
Bibliografia	88

Abreviações

GEE – Gases do Efeito Estufa

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

IPCC – Painel Intergovernamental em Mudanças Climáticas
(*Intergovernmental Panel on Climate Change*)

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima
(*United Nations Frame Covention on Climate Change*)

COP – Conferência das Partes (*Conference of the Parties*)

Corte IDH – Corte Interamericana de Direito Humanos

CEDH – Convenção Europeia de Direitos Humanos

ANPS – *Airport National Policy Statement*

Introdução

Desde o início da Revolução Industrial, no século XVIII, a humanidade tem intensificado a sua emissão de gases de efeito estufa (GEE)¹ à atmosfera em razão da histórica expansão do setor industrial que exigiu um grande consumo de energia obtido através da queima de combustíveis fósseis. A maior concentração de GEE na atmosfera resulta na maior retenção de calor no planeta, logo a intensificação nas emissões humanas ao longo das décadas resultou em um gradual aumento da temperatura média da Terra. Este fenômeno foi denominado pelos cientistas de mudanças climáticas, sendo certo que atualmente vivemos em um planeta quase 1° C² mais quente em relação aos níveis pré-industriais.

Este aumento expressivo da temperatura faz com que vários dos efeitos das mudanças climáticas já sejam sentidos atualmente pela população. O nível do mar está subindo, disponibilizando mais água do mar para as tempestades que causam destruição nos litorais durante tempestades costeiras e ameaçando sobrecarregar as comunidades costeiras e as pequenas nações insulares.³ As temperaturas médias estão subindo e as ondas de calor estão mais frequentes e intensas, ameaçando provocar danos à infraestrutura e a sistemas de agricultura, além de se tornarem uma ameaça direta à saúde humana. Além disso, tempestades mais poderosas, secas mais duradouras e severas e a acidificação de oceanos já começaram a perturbar as economias locais e regionais que contam com acesso previsível a recursos específicos e mercados.⁴ Nota-se que estes impactos das mudanças climáticas, além de provocarem efeitos negativos no meio ambiente, têm consequências diretas

¹ Os principais gases que contribuem para o aumento do efeito estufa segundo o IPCC são: CO₂ (gás carbônico), CH₄ (gás metano), N₂O (gás de óxido de nitrogênio), CFCs (gases fluorocarbonados), O₃ (gás de ozônio), HFCs (gases hidrofluorocarbonados), PFCs (gases perfluorocarbonados) e SF₆ (gás hexafluorsufúrico).

² O Quinto Relatório do IPCC de 2014 aponta que o aumento da temperatura entre a média da Terra do período 1850-1900 e a média do período 2003-2012 foi em média 0,78 °C.

³ De maneira resumida, o aumento do calor do oceano e da atmosfera pode levar a uma maior evaporação de água. Esta evaporação, por sua vez, aumenta o nível de umidade atmosférica e propicia mais água que normalmente é convertida em chuvas.

⁴ ONU. *The Status of Climate Litigation: a global review*. PNUMA. 2017. p. 7.

e drásticas na vida humana, motivo pelo qual se fala em impactos socioambientais das mudanças climáticas.

Estes efeitos fazem com que se diga que se vive hoje uma real crise climática.⁵ Diante da magnitude destes impactos sobre a terra e a humanidade, as mudanças climáticas passaram a ser consideradas um dos maiores problemas globais a afetar a humanidade. Deste modo, a crise climática exige respostas das mais diversas áreas: científica, política, social e econômica, que repercutem na resposta jurídica ao problema, que será abordada neste trabalho. Constata-se que a primeira resposta dada pelos Estados através da cooperação internacional tem sido lenta e ineficaz, e se mostrou insuficiente para a solução do problema, especialmente considerado o amplo consenso científico sobre as causas antrópicas das mudanças climáticas e os riscos dos impactos climáticos para as comunidades humanas.

Esta constatação levou autores a proporem que apenas uma visão policêntrica de governança, que considera a interação de diversos agentes, públicos e privados, em diferentes níveis – internacional, nacional, subnacional –, seria ampla e eficiente para lidar com as complexidades inerentes ao tema.⁶ Partindo desta visão, o presente trabalho se propõe a analisar como a atuação no âmbito interno dos países pode se mostrar vantajosa, especialmente através do uso da estratégia da litigância climática e sua capacidade de integrar diferentes âmbitos de ação climática e, assim, impulsionar a governança climática.

O trabalho será iniciado, então, com a apresentação de um breve histórico de como foi formulada a resposta às mudanças climáticas por parte do direito em sua primeira face, no âmbito do direito internacional, por meio da cooperação internacional. Partindo do entendimento de que “as mudanças

⁵ Em 17 de Maio de 2019 o jornal britânico The Guardian sugeriu mudanças de linguagem a tratar sobre a crise ecológica vivida na atualidade, sugerindo a substituição do termo “mudanças climáticas” por “crise climática” visando dar maior atenção a magnitude do problema enfrentado <<https://www.theguardian.com/environment/2019/may/17/why-the-guardian-is-changing-the-language-it-uses-about-the-environment>>

⁶ PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari. *Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p.14

climáticas são um problema global, que requerem uma resposta global conjunta”,⁷ a comunidade internacional se organizou para tentar equacionar a questão através da negociação e criação dos tratados que compõem o Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Será feita, então, uma análise pormenorizada dos principais marcos regulatórios do Regime, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992, o Protocolo de Quioto, de 1997, e o Acordo de Paris, de 2015. Nessa análise serão usadas duas chaves principais de interpretação: as obrigações de mitigação de gases previstas e a quem elas se dirigem, buscando-se mostrar como elas foram se transformando, vez que tratados internacionais são um reflexo do contexto internacional e este se encontra em contínuo estado de mutação. Assim, a partir deste diagnóstico inicial serão evidenciadas quais as obrigações a que os Estados se vincularam no âmbito internacional e também identificados quais Estados foram colocados como encarregados de tomar a dianteira na ação climática.

Em seguida, no segundo capítulo, serão pontuadas dificuldades encontradas no tratamento do direito internacional ao tema e a importância de tratá-la também no nível interno. Para tal, serão destacadas, a partir da análise do Acordo de Paris, as debilidades encontradas no processo internacional, ainda muito baseado nos interesses nacionais dos Estados e com pouca coercibilidade. Para alcançar tal conclusão verificar-se-á que o somatório de compromissos assumidos pelo Estados no Acordo não é suficiente para o alcance de sua meta geral, e ainda a problemática dos seus mecanismos de verificação de cumprimento, baseado em mecanismos facilitadores e não sancionatórios que muito dependem da relação estratégica entre os Estado.

A partir dessa constatação, então, será explorada a potencialidade em se dar uma abordagem ao problema a partir do direito interno dos países, que

⁷ Frase proferida pelo ex-Secretário Geral das Nações Unidas, General Kofi Annan, em seu discurso na entrada de vigor do Protocolo de Quioto. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Z6IQh9ijxGI&feature=emb_title> Acesso em 21.06.2020.

além de contarem com a internalização das obrigações internacionais analisadas também apresentam diversas legislações climáticas. Será feita, então, uma defesa do uso do Poder Judiciário para dar efetividade a obrigações climáticas contidas no arcabouço jurídico interno, por meio dos chamados litígios climáticos, com a vantagem de se obter sentenças com força executiva. A partir desta base, será apresentada a litigância como ferramenta apta a exigir esforços de enfrentamento às mudanças climáticas e assim auxiliar nas respostas estatais a esta crise. Na análise das possibilidades que a judicialização do tema traz, será destacado como o entrelaçamento das perspectivas internacionais e internas pode ser feito de forma vantajosa. Neste intuito será apontado como a extensa normativa internacional pode ser utilizada como fundamentação jurídica para litígios climáticos, assim como o uso de mecanismos próprios do direito internacional – como Controle de Convencionalidade, desenvolvido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos –, que podem ser mobilizados neste sentido, auxiliando a intensificar a exigência de mais ambição e ação climática dos Estados.

O terceiro e último capítulo buscará, então, apresentar o fenômeno da litigância climática. Inicialmente será feita uma pequena introdução sobre os litígios climáticos e como eles vêm sendo analisados pela doutrina, buscando-se destacar sua potencialidade em fazer avançar a governança climática. Para tal, será dada especial atenção para a categoria da litigância climática estratégica, composta por demandas com objetivos amplos e que buscam, além da concessão de seus pedidos, provocar uma influência no tratamento jurídico do tema das mudanças climáticas e nas ações tomadas para o seu enfrentamento. Em um segundo momento, serão estudados dois casos de litígios climáticos estratégicos: (i) *Urgenda vs Holanda*, apresentado em 2012 na Holanda, e (ii) *Plan B Earth e outros vs Secretário de Estado para Transportes*, apresentado em 2018 no Reino Unido. Pretende-se analisar como nestes casos foram articuladas fontes de direito internacional e interno para exigir uma atuação dos Estados mais adequada com o contexto de crise climática vivido. Estes casos foram escolhidos a partir de dois critérios: seu

potencial estratégico de influenciar de forma mais ampla a governança global e o uso de diplomas internacionais em sua fundamentação. Assim, a partir da análise destes casos buscar-se-á verificar em experiências práticas as duas principais propostas deste trabalho: como o uso da litigância climática pode ser articulado para serem obtidos avanços na governança climática e como pode o uso de obrigações contidas no Regime Internacional de Mudanças Climáticas auxiliar neste sentido.

Destaca-se que não é o objetivo do trabalho apresentar uma única solução à prova de falhas para que as mudanças climáticas sejam superadas e seus impactos negativos enfrentados em sua totalidade. Dada a complexidade inerente ao tema, tal pretensão se mostraria ingênua e arrogante, fazendo-se necessário destacar que questões complexas não têm respostas simples. O que se busca é analisar as potencialidades associadas à utilização dos litígios climáticos para auxiliar a intensificar a ação climática no âmbito interno dos Estados, reconhecendo-se essa como uma das formas que o direito possui de dar resposta ao problema. Assim, a partir desta perspectiva de necessidade de integração de esforços para o enfrentamento desta crise, buscar-se-á destacar também a importância de se aprender com a experiência internacional que, apesar de suas debilidades, logrou êxito na produção de um arcabouço normativo que pode e deve ser utilizados para basear a resposta no âmbito interno que é aqui proposta.

1. Mudanças Climáticas e a resposta do direito internacional: formação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas

Por mais que a escalada nas emissões de gases de efeito estufa (GEE) tenha se iniciado há mais de 250 anos atrás, na 1ª Revolução Industrial, foi apenas a partir de meado do século passado que esta questão passou a ganhar destaque na comunidade científica, constatando-se uma intensificação de produção de estudos identificando o aumento da concentração de GEE na atmosfera, suas causas e suas consequências. A partir deles foi sendo consolidada a relação entre o aumento da temperatura média global e as emissões humanas de gases, estabelecendo-se com cada vez um maior grau de certeza científica das origens antrópicas das mudanças climáticas e seus efeitos catastróficos.

Destaca-se que isso se deu em um contexto em que as discussões sobre meio ambiente passaram a figurar dentre uma das preocupações proeminentes da humanidade e da comunidade internacional. Esta preocupação se evidencia quando, em 1972, a ONU organiza a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, que foi a primeira grande reunião de chefes de estado para tratar das questões relacionadas à degradação do meio ambiente. A Conferência teve por objetivo discutir os limites do crescimento do planeta, e ganhou destaque por ser a primeira conferência a tratar do meio ambiente de forma global, ressaltando a importância da cooperação dos Estados para garantir sua proteção.⁸

Assim, como resultado do avanço dessa área de estudos das mudanças climáticas na comunidade científica e a crescente preocupação internacional com questões ambientais, em Novembro de 1988 o Programa das Nações

⁸ BARBOSA, Rangel; OLIVEIRA, Patrícia. O Princípio do Poluidor-Pagador no Protocolo de Quioto. Revista de Direito Ambiental, Vol. 44, Ano 11 – outubro-dezembro 2006. p. 112-132. p. 117

Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) se uniram para a criação do Painel Intergovernamental em Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC*) como um órgão internacional relacionado à ONU dedicado ao estudo das mudanças climática.⁹ O IPCC tem desde sua origem o objetivo de

“avaliar de forma abrangente, objetiva, aberta e transparente as informações científicas, técnicas e socioeconômicas relevantes para a compreensão da base científica do risco de mudanças climáticas induzidas pelo homem, seus impactos potenciais e opções de adaptação e mitigação”¹⁰

e até hoje se apresenta como o principal organismo internacional para a avaliação das mudanças climáticas. A sua produção se dá partir da análise de pesquisas, emissão de relatórios de avaliação regulares e compilação de relatórios especiais e documentos técnicos de avaliação que refletem o trabalho e as observações de milhares de cientistas de todo o mundo.

O trabalho produzido pelo IPCC possibilitou o aprofundamento a percepção de que as mudanças climáticas têm uma natureza inerentemente global, visto que as emissões de GEE de fontes de qualquer lugar do mundo afetarão as concentrações atmosféricas como um todo e, como a dinâmica do sistema climático é globalmente integrada, os possíveis impactos das mudanças climáticas podem afetar todas as partes do mundo¹¹. Assim, os estudos do órgão possibilitaram o ingresso das mudanças climáticas na agenda internacional sendo reconhecida a natureza internacional das mudanças climáticas, quanto as suas causas e seus efeitos, e portanto a necessidade de cooperação entre Estados para lidar com este caso de poluição transfronteiriça.

Em 1990 o IPCC produziu seu primeiro relatório afirmando que “as emissões resultantes de atividades humanas aumentam substancialmente as

⁹ ONU. *UNFCCC - 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*. Disponível em <<https://unfccc.int/timeline/>>. Acesso em 20.06.2020

¹⁰ No original “*The role of the IPCC is to assess on a comprehensive, objective, open and transparent basis the scientific, technical and socio-economic information relevant to understanding the scientific basis of risk of human-induced climate change, its potential impacts and options for adaptation and mitigation*”. IPCC. *Principles Governing IPCC Work*. Viena, 1998.

¹¹ ONU. *UNFCCC eHandbook: A Guide to the UNFCCC and its Processes*. Disponível em <<https://unfccc.int/resource/bigpicture/#content-understanding-the-un-climate-change-regime>>, Acesso em: 11.05.2020.

concentrações atmosféricas de gases com efeito de estufa”, sendo esta conclusão a base de seu pedido, junto à Segunda Conferência Mundial sobre Clima, por uma resposta da comunidade internacional com um tratado a enfrentar o tema.¹² Este pleito teve grande peso na comunidade internacional, dado o reconhecimento geral de que o órgão e suas produções refletiriam o consenso científico global e serem de caráter apolítico. Neste sentido, Eduardo Viola¹³ aponta que os estudos do IPCC foram traduzidos politicamente na constituição dentro da ONU, em dezembro do mesmo ano, do Comitê Negociador Internacional (*Intergovernmental Negotiating Committee - INC*) para a formulação de um Tratado Global a tratar das Mudança do Clima.

O Comitê realizou cinco sessões nas quais mais de 150 Estados discutiram a possibilidade de criação de compromissos vinculativos, metas e cronogramas para redução de emissões, além opções de mecanismos financeiros e transferência de tecnologia para possibilitá-los. Este trabalho foram organizados sob a ótica da existência de responsabilidades comuns, mas diferenciadas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, visto que estes primeiros foram os responsáveis historicamente pela maior parte das emissões de GEE.¹⁴ Como resultado destas negociações, em maio de 1992 se alcançou um texto final da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima¹⁵ (em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) adotado na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, que buscava estabelecer um quadro norteador de atuação para o enfrentamento de tais mudanças, inaugurando o Regime Internacional de Mudanças Climáticas.¹⁶

¹² ONU. *UNFCCC - 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*. Op. Cit.

¹³ VIOLA, Eduardo. *O regime internacional de mudança climática e o Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 50, pp. 25-46, 2002.

¹⁴ ONU. *UNFCCC eHandbook: A Guide to the UNFCCC and its Processes*. Op. Cit.

¹⁵ Decreto Legislativo 1/1994 e Decreto 2.652/1998

¹⁶ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acordo de Paris*. Revista Argumentum, v. 19, n. 3, 2018.

A Convenção-Quadro forneceu a base para a ação multilateral dos Estados no combate das mudanças climáticas e seus efeitos sobre a humanidade e os ecossistemas,¹⁷ e foi a partir dela que se firmaram todas as negociações internacionais posteriores sobre tema. Isto porque ela trouxe em seu texto a previsão de que representantes dos Estados ratificantes - conhecidos como Partes da Convenção – deveriam se reunir anualmente nas intituladas Conferências das Partes (COP) para fazer um balanço de seu progresso, monitorar a implementação de suas obrigações e continuar as negociações sobre a melhor maneira de combater as mudanças climáticas.¹⁸ Estas conferências anuais se tornaram, então, o ambiente para a negociação internacional sobre o tema, o que fez com que a maioria dos acordos produzidos pela comunidade internacional sobre a temática fosse produzida no âmbito das COPs.

Os Estados Parte ainda negociaram um protocolo à Convenção, na 3ª COP realizada em 1997 em Quioto, Japão, que ficou conhecido, portanto, como o Protocolo de Quioto.¹⁹ Este Tratado Internacional se consolidou como um segundo grande marco no Regime Internacional de Mudanças Climáticas pois inovou ao trazer pela primeira vez obrigações juridicamente vinculantes de redução de emissões para os países desenvolvidos, a partir da visão de que estes eram responsáveis pela maior parcela das emissões históricas de GEE. Devido à sua grande ambição, o Protocolo demandou uma complexa negociação em seu processo de ratificações e entrou em vigor apenas em 2005, enfrentando diversas críticas devido ao fato das obrigações mais robustas se limitarem apenas aos Estados desenvolvidos do chamado Anexo I. Assim, o Protocolo acabou passando por um processo de esvaziamento seguido por pedidos por um novo tratado que de fato agregasse a comunidade internacional como um todo na luta contra as mudanças

¹⁷ ONU. *UNFCCC eHandbook: A Guide to the UNFCCC and its Processes. Op. Cit.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Decreto Legislativo 144/2002 e Decreto 5.445/2005

climáticas, trazendo obrigações para todos os Estados Partes e não apenas alguns.²⁰

Assim, dez anos depois da entrada em vigor do Protocolo, na COP 21 realizada em 2015 em Paris, França, os Estados Partes da Convenção adotaram o Acordo de Paris,²¹ o novo grande tratado internacional a regular a ação climática global, trazendo pela primeira vez obrigações para todos os Estados assinantes. Como forma de possibilitar tal expansão em relação aos sujeitos de obrigações de redução de emissões, ocorreu também uma alteração da natureza da obrigação de mitigação, que passaram a ser expressas por obrigações de meio dos Estados de autodeclarar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Nationally Determined Contributions* - NDC).²²

Estes três tratados são considerados os principais tratados internacionais a abordar ação global em face das mudanças climáticas, destacando-se que os dois últimos foram construídos e negociados no âmbito da Convenção-Quadro e se apresentaram como complementos a ela. Assim, é seguro dizer que a UNFCCC, além de fundar o Regime Internacional de Mudanças Climática, também se consolidou como seu documento estruturante, podendo ser vista como um grande tratado guarda-chuva a trazer princípios e normas programáticas, a partir dos quais os demais documentos avançaram para criar obrigações mais específicas.²³ Ao se analisar as alterações e inovações trazidas pelos tratados subsequentes, especialmente em relação a como se deram as especificação das obrigações e a quem elas se dirigiram, pode-se entender como se deu a evolução do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, motivo pelo qual estas duas chaves de análise utilizadas neste capítulo.

²⁰ VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. *O sistema internacional no Antropoceno*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. v. 31, n. 92, out. 2016. p. 7.

²¹ Decreto Legislativo 140/2016 e Decreto 9.073/2017

²² CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acordo de Paris*. Op. Cit.

²³ *Ibid.*

As obrigações definidas no Regime Internacional versam, em essência, sobre os temas mitigação e adaptação às mudanças climáticas, sendo trazidas obrigações anexas que definem de que formas os Estados devem cooperar nestes esforços através instrumentos financeiros, previsões de transferência de tecnologia e recursos em âmbito internacional. Por ações de mitigação às mudanças climáticas entende-se as ações para reduzir as emissões de GEE para a atmosfera além de ações relacionadas à retenção de tais gases fora da atmosfera, e por ações de adaptação entende-se as ações necessárias para responder, aumentar resiliência e reduzir vulnerabilidades em relações aos efeitos das mudanças climáticas.²⁴ Neste trabalho será feita uma análise a partir das obrigações de mitigação dos Estados, devido a centralidade que este tema assumiu na regulação da ação climática ao representar a chave para retificar as causas antrópicas das mudanças climáticas, por mais que se reconheça a grande importância que a adaptação passou a ter em nosso momento atual em que diversos dos efeitos dessas alterações já são sentidos.

A justificativa da atenção dada aos sujeitos internacionais das obrigações de redução se dá pelo fato de o Regime Internacional de Mudanças Climáticas ter se constituído como o expoente por excelência do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. Como descrito por Livia Gaigher Bósio Campello e Rafaela de Deus Lima²⁵

“em virtude deste novo princípio do Direito Internacional, as regras do jogo não se estabelecem sobre um alicerce linear de direitos e obrigações iguais a todos os Estados, mas sobre uma base de responsabilidades compartilhadas por todos, todavia, distintas em função do nível de desenvolvimento, exposição aos efeitos e capacidade de reação dos Estados às alterações climáticas”

mostrando-se a necessidade de uma análise pormenorizada sobre como as obrigações de mitigação foram distribuídas de forma não homogênea entre as diferentes partes assinantes dos Tratados. A seguir, então, serão analisados os três principais tratados internacionais mencionados, sendo feito um breve

²⁴ ONU. *UNFCCC eHandbook: A Guide to the UNFCCC and its Processes*. Op. Cit.

²⁵ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acordo de Paris*. Op. Cit.

histórico sobre seu contexto de criação e as marcas que deixaram no Regime Internacional de Mudanças Climáticas através destas duas chaves de análise.

1.1A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)

Como apontado anteriormente, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas foi o resultado dos trabalhos do Comitê Negociador Internacional, sendo seu texto final adotado em maio de 1992 pela ONU. Destaca-se que este foi um momento em que a comunidade internacional passava pela ascensão do multilateralismo, tendo os Presidentes Bush, dos EUA, e Yeltsin, da antiga URSS, declarado formalmente o fim da Guerra Fria neste mesmo ano, contexto que auxiliou o cenário de defesa pela cooperação entre Estados para alcançar interesses comuns.²⁶ Este ano também representou um segundo grande marco nas discussões globais sobre o meio ambiente, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro, conhecida como a Rio 92 ou ECO92. A Cúpula de Terra, como foi batizada, foi a segunda grande reunião organizada pela ONU para se discutir o meio ambiente, reunindo 180 chefes de Estado e de governo de todo o mundo²⁷ com o objetivo de debater os principais problemas ambientais globais. Por este motivo, a Rio 92 escolhida como o local para a abertura de assinaturas para a Convenção, junto com suas duas outras convenções irmãs: a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.

Dois anos depois, em março de 1994, a UNFCCC entra em vigor com 196 ratificações, mostrando a sua projeção no cenário internacional como um tratado quase universal.²⁸ Já em seu preâmbulo a Convenção-Quadro

²⁶ ONU. *UNFCCC - 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*. Op. Cit.

²⁷ O Globo: O que foi a rio 92. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/rio20/o-que-foi-rio-92-4981033>. Acesso em 20.06.2020.

²⁸ ONU. *UNFCCC - 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*. Op. Cit.

apresentou a mudança do clima como nociva aos seres humanos e ecossistemas, motivo pelo qual deveria ser lida como uma preocupação comum da humanidade. Ela reconheceu ainda a natureza global deste fenômeno, motivo pelo qual seria exigido um aumento da cooperação entre os Estados para seu enfrentamento. Nota-se, no entanto, a defesa de que esta cooperação interestatal deveria se dar com um maior ônus para os países desenvolvidos, sendo reconhecido no tratado que:

“a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento”.²⁹

Através deste entendimento, que permeia todo o texto da Convenção-Quadro, se inaugura o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, que rege a organização e a lógica do tratado.

A UNFCCC é um documento normativo muito rico que, por ser o primeiro marco regulatório do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, inicia seu texto trazendo no artigo 1 diversas definições fundamentais para assentar a base conceitual na qual se funda, como “efeitos negativos da mudança do clima”, “mudança do clima”, “sistema climático”, “emissões”, “gases de efeito estufa”, entre outros. Além das definições, a Convenção trouxe uma ampla base axiológica em seu artigo 3, trazendo expressamente os princípios de solidariedade *intergeracional* e *intra*geracional,³⁰ da precaução³¹ e do desenvolvimento sustentável.³²

²⁹ ONU. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. 1992. Preâmbulo.

³⁰ “As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades”. *Ibid.* Artigo 3.1.

³¹ “As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível”. *Ibid.* Artigo 3.3.

³² “As Partes têm o direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo. As políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem devem ser adequadas às condições específicas de cada Parte e devem ser integradas aos programas nacionais de desenvolvimento, levando em conta que o desenvolvimento econômico é essencial à adoção de medidas para enfrentar a mudança do clima”. *Ibid.* Artigo 3.4.

Ela teve por objetivo, como descrito em seu artigo 2, alcançar “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”.³³ Assim, a atuação dos Estados deveria visar que este nível fosse alcançado em um prazo que permitisse aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente, impedindo que a produção de alimentos fosse ameaçada e propiciando o prosseguimento do desenvolvimento econômico de maneira sustentável. Nota-se que, o texto acordado pelos Estados para este artigo traz termos amplos em relação aos efeitos das mudanças climáticas, pois as Partes ainda buscavam mais certeza sobre os impactos e a vulnerabilidade às mudanças climáticas.³⁴

Para alcançar este objetivo, pautando-se na lógica das responsabilidades comuns mas diferenciadas, a Convenção previu obrigações comuns para todos os Estados Partes e obrigações específicas para os Estados desenvolvidos. O artigo 4.1 regulou as obrigações destinadas a todos os Estados Partes que envolviam: (i) formular e manter políticas que contenham medidas de mitigação; (ii) reportar emissões; (iii) cooperar no desenvolvimento e transferência de tecnologia, adaptação e conservação florestal; (iv) integrar considerações de mudanças climáticas nas decisões políticas e econômicas; entre outras previsões de caráter genérico. Destaca-se que ela ainda previu que para os Estados em desenvolvimento o grau de efetivo cumprimento dos compromissos assumidos dependeria do cumprimento efetivo dos compromissos assumidos pelos Estados desenvolvidos no tocante à disponibilização de recursos financeiros e transferência de tecnologia, como descrito no ponto 7 do artigo em questão.

No tocante aos Estados Parte desenvolvidos, houve a divisão destes entre o Anexo I e o Anexo II, representando o Anexo I um grupo mais amplo

³³ *Ibid.*

³⁴ ONU. *UNFCCC eHandbook: A Guide to the UNFCCC and its Processes*. Op. Cit. O texto indica que foi a partir do Terceiro Relatório do IPCC, publicado em 2001, que estes aspectos ganharam mais visibilidade, o que teve como resultado um avanço nas discussões sobre a necessidade de intensificação de ações internacionais para a adaptação.

que envolvia os países desenvolvidos e países com economias em processo de transição para economia de mercado e o Anexo II um grupo mais restrito com alguns dos países desenvolvidos, estando ambos responsáveis por tomar a liderança na ação climática internacional. Nesse sentido, o artigo 4.2 previu, para todos os integrantes do Anexo I,³⁵ compromissos adicionais relacionados à esforços em ações de mitigação, exigindo-se (i) uma contribuição mais ambiciosa de dotar políticas de limitação de suas emissões, considerando os níveis de emissões de 1990; (ii) comunicação de suas políticas em um prazo de 6 meses; (iii) revisão de suas políticas periodicamente e (iv) elaboração de relatórios de emissões a serem examinados anualmente nas Conferências das Partes. Os Estados também incluídos no Anexo II,³⁶ tiveram novas obrigações previstas nos artigos 4.3, 4.4 e 4.5, relacionados à assistência financeira e a transferência de tecnologias e de conhecimentos técnicos a outras Partes, particularmente países em desenvolvimento, a fim de capacitá-las a implementar as disposições desta Convenção.

Pode-se notar pela análise das obrigações trazidas pela Convenção que ela teve um caráter mais programático e não se preocupou em trazer obrigações mais especificadas para as Partes quanto à quantificação das reduções de emissões de gases e produção de relatórios. Porém, isso não desqualifica o que este primeiro tratado representou e seus potenciais efeitos, tendo Livia Campello e Rafaela Lima³⁷ destacado que:

“[o] regime jurídico-internacional de combate às mudanças climáticas apenas seguiu o modelo comum dos regimes internacionais de proteção ambiental, pelos

³⁵ Os países contidos no Anexo I são: Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Europeia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheco-Eslovaca, Romênia, Suécia, Suíça Turquia e Ucrânia.

³⁶ Os países contidos no Anexo 2 são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Comunidade Europeia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Suécia, Suíça e Turquia.

³⁷ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acordo de Paris*. Op. Cit.

quais as Convenções-Quadro configuram pedras fundadoras dos sistemas que posteriormente são consolidados por Protocolos, Emendas, Anexos e decisões adotadas pelas Reuniões ou Conferências das Partes, a partir de maiores informações científicas sobre o problema e possibilidade de consenso entre as Partes para acordar obrigações mais concretas”,

o que de fato pode ser verificado no desenvolvimento do Regime Internacional de Mudanças Climáticas.

Assim, para possibilitar a continuidade das negociações políticas sobre o assunto, a Convenção-Quadro instaurou um modelo de reunião anual para negociações internacionais nas Conferências da Partes. As COPs, como ficaram conhecidas, foram previstas no artigo 7 como o órgão supremo da Convenção que:

“manterá regularmente sob exame a implementação desta Convenção e de quaisquer de seus instrumentos jurídicos que a Conferência das Partes possa adotar, além de tomar, conforme seu mandato, as decisões necessárias para promover a efetiva implementação desta Convenção”.³⁸

Conclui-se, então, que a UNFCCC se apresenta como inauguradora e estruturante do Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Este marco inicial, como esperado de uma Convenção-Quadro, trouxe a base conceitual e axiológica para a atuação dos Estados Partes de forma cooperativa, mas teve pouca carga normativa, trazendo obrigações programáticas.³⁹ Quando às chaves de análise propostas, nota-se que não buscou quantificar obrigações de mitigação, porém deixou bem delineada a quem elas se dirigiriam no futuro: Estados desenvolvidos, sob a lógica proposta de responsabilidades comuns mas diferenciadas.

1.2. O Protocolo de Quioto

Após o marco histórico da entrada em vigor da UNFCCC em 1994, temos a realização da COP 1 em Berlim, em 1995, presidida pela então ministra do meio ambiente alemã, Angela Merkel. Esta primeira Conferência já inaugura o debate sobre a necessidade de se criar obrigações mais bem determinadas e robustas para os Estados desenvolvidos, sendo apontado que

³⁸ ONU. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. 1992.

³⁹ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acordo de Paris*. Op. Cit.

as obrigações como previstas na Convenção seriam inadequadas para alcançar os objetivos previstos.⁴⁰

A partir deste debate e formulação, na COP 3, realizada em 1997 em Quioto, foi proposto o segundo grande tratado das Nações Unidas para regular as mudanças climáticas: o Protocolo de Quioto. O Protocolo representou um marco histórico por ser o primeiro tratado internacional a prever de forma concreta a redução de emissões de GEE trazendo metas quantificadas de emissões (*Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives* – QELROS) para Estados desenvolvidos, um avanço palpável em relação às menções gerais à obrigação de mitigar trazidas pela UNFCCC. O tratado ainda reconheceu a possibilidade de os Estados alcançarem suas metas de forma cooperativa através de mecanismos flexíveis de mercado, abrindo o caminho para a negociação de cotas de carbono entre as Partes e inaugurando a noção de um mercado de carbono, baseados no comércio de licenças de emissão.⁴¹

Destaca-se que o Protocolo é baseado nos princípios e disposições da Convenção-Quadro e por isso replica os seus objetivos e sua estrutura, dividindo os Estados Partes entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, estando estes primeiros numerados no Anexo I.⁴² O Protocolo trouxe obrigações vinculantes apenas para os Estados Parte desenvolvidos participantes do Anexo I, aos quais foram impostas as metas quantificadas de emissões mencionadas. Assim, continuou-se a exigir que eles tomassem a dianteira da ação climática, em consonância com o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, em suas respectivas capacidades, sendo reiterado o reconhecimento de que eles seriam os

⁴⁰ ONU. *UNFCCC - 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*. Op. Cit.

⁴¹ ONU. *UNFCCC eHandbook: A Guide to the UNFCCC and its Processes*. Op. Cit.

⁴² Os países do Anexo I são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça e Ucrânia.

principais responsáveis pelos altos níveis de emissões de GEE à atmosfera à época.⁴³

Neste intuito, o Protocolo segue o modelo proposto pela UNFCCC, prevendo em seu artigo 10 obrigações para todos os Estados Partes de caráter geral e programático de (i) cooperação; (ii) formulação e manutenção de políticas de mitigação; (iii) reportagem de emissões; (iv) integração de considerações de mudanças climáticas nas decisões políticas e econômicas; entre outras previsões já mencionadas na Convenção.

Porém, para os Estados do Anexo I, foi previsto no artigo 3 a obrigação de:

“assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B [...] com vistas a reduzir suas emissões totais destes gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012”.

Estes orçamentos de carbono, como ficaram conhecidos, foram previstos para vigorarem pelo período de compromisso previsto no artigo, sendo a intenção criar novos períodos de compromisso subsequentes. Esta representou a grande inovação do Protocolo de Quioto, que passou a prever obrigações vinculantes para Estados desenvolvidos a partir de um modelo *top-bottom*, ou seja, com o próprio tratado impondo a determinação dos níveis de redução de emissões dos Estados.⁴⁴

Esta foi uma inovação muito ambiciosa, o que fez com que o tratado passasse por um longo período de ratificação em busca de alcançar as assinaturas mínimas para sua entrada em vigor,⁴⁵ o que acabou ocorrendo

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acordo de Paris*. Op. Cit.

⁴⁵ Eduardo Viola e Larissa Basso destacam que já na negociação do Protocolo, as economias emergentes foram pressionadas a assumirem compromissos de redução de suas curvas de emissões, mas rejeitaram tal imposição utilizando o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, e a responsabilidade histórica das economias desenvolvidas. Isso fez com que fosse levantado por diversos países desenvolvidos, em especial pelos EUA, o argumento de que o Protocolo de Quioto tornaria desleal sua competição em mercados internacionais com economias emergentes não obrigadas a reduzir emissões. VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. *O sistema internacional no Antropoceno*. Op. Cit. Essa discussão, somada à relutância de países a assumirem

apenas em fevereiro de 2005 com o recebimento da ratificação da Rússia.⁴⁶ Destaca-se que os EUA, maior emissor histórico de GEE, apesar de participar ativamente das negociações do Protocolo e ter prevista para si uma meta de reduções no Anexo B, acabaram por não ratificá-lo. Isso fez com que o tratado começasse sua vigência já enfraquecido, e com seu objetivo de alcançar uma redução significativa das emissões colocado em xeque por não incluir o maior contribuinte com as emissões globais à época. Este marco somou-se com o notório aumento das emissões de países emergentes como China, Índia e Brasil, que passaram a figurar como um dos maiores emissores mundiais, o que fez com que os países desenvolvidos se tornassem cada vez mais insatisfeitos com o Protocolo que trazia obrigações vinculantes de redução apenas para alguns.⁴⁷ Começa, então, a se debater a necessidade da criação de um novo tratado global com obrigações globais.

O esvaziamento do tratado foi ainda evidenciado pela tentativa de criação de uma Emenda ao Protocolo, na COP 18 de Doha, em 2012 – ano final de vigência do primeiro período de comprometimento - que propunha um novo período de comprometimento para os Estados do Anexo I, previsto para 2013 a 2020. Neste processo ficou claro que os dois maiores emissores globais, EUA e China, não estariam vinculados, o que levou a outros grandes poluidores que haviam ratificado o Protocolo como o Japão, o Canadá e a Rússia não assumirem o novo período de comprometimentos.⁴⁸ A Emenda de Doha acabou se tornando o último fracasso do Protocolo de Quioto, não tendo atingido até hoje - ano final de seu proposto período de comprometimento - o número mínimo de ratificações para que entrasse em vigor, ficando evidenciado o esvaziamento de seu objeto.

obrigações vinculantes de mitigação, fez com que o processo interno de ratificação do tratado em diversos países fosse lento e muito questionado.

⁴⁶ ONU. *UNFCCC - 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*. Op. Cit.

⁴⁷ VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. *O sistema internacional no Antropoceno*. Op. Cit.

⁴⁸ REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. *O Brasil e o Regime Internacional das Mudanças Climáticas*. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando. *O futuro do regime internacional das mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. Editalivros: Santos, SP. 2015. p. 17-38. p. 20.

Conclui-se, então, quanto as chaves de análise propostas, que o Protocolo de Quioto representou uma primeira e ambiciosa tentativa de criar obrigações de mitigação específicas e vinculantes, que foram direcionadas apenas para Estados desenvolvidos, seguindo a lógica do princípio das obrigações comuns mas diferenciadas. A previsão de orçamentos de carbono trazida pelo Protocolo, em suas metas quantificadas de emissões (QELROS), representa até hoje o nível mais alto de exigência direcionado a Estados quanto a obrigações vinculantes de mitigação contida no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, mas nota-se que esta ambição acabou por impossibilitar a viabilidade do tratado.

1.3. O Acordo de Paris

No contexto de debate da comunidade internacional sobre a necessidade de um acordo global, foi aprovado, em 2011, um mandato para iniciar um processo de negociação de um novo acordo, que se estendeu até 2015. Dentre as inúmeras discussões ocorridas no período de negociações, destaca-se a discussão quanto a natureza jurídica do futuro tratado. Enquanto a União Europeia, os Estados Unidos, os pequenos Estados insulares e outros países vulneráveis almejavam um instrumento juridicamente vinculante que apresentasse uma atuação mais sólida, países como Brasil, China e Índia, que ainda não tinham obrigações de mitigação específicas previstas para si, relutavam em adotar um acordo vinculante devido às suas preocupações com seu processo de desenvolvimento.⁴⁹ No final deste processo de negociação, merece destaque a convocação em 2014 da Cúpula do Clima pelo Secretário Geral da ONU Ban Ki-Moon convidando Chefes de Governo e de Estado, setores empresariais e financeiros, além da sociedade civil e líderes locais para mobilizar ação e ambição climáticas.⁵⁰ Este evento possibilitou que, em

⁴⁹ BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI; Lavanya. *International Climate Change Law*. New York: Oxford University Press, 2017.

⁵⁰ ONU. *UNFCCC - 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*. Op. Cit.

2015, na COP 21 de Paris, fosse firmado o terceiro grande tratado do Regime Internacional de Mudanças Climáticas: o Acordo de Paris.

Este Acordo se tornou um marco no Regime por representar o primeiro tratado global a exigir que todos os Estados ratificantes assumissem obrigações específicas de mitigação. Tamanha expansão nos sujeitos de obrigações foi possibilitada pela sua opção de definição de obrigações a partir de uma formulação *botton-up*, ou seja, com os Estados Partes definindo suas metas de redução de emissões, forma bem diversa da sugerida pelo Protocolo de Quioto.⁵¹ O Acordo ainda foi reconhecido como um marco histórico no âmbito dos Direitos Humanos por ser o primeiro tratado a mencionar a relação entre as mudanças do clima e os direitos humanos, dispondo o seu Preâmbulo:

“Reconhecendo que a mudança climática é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao tomar medidas para combater as mudanças climáticas, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, o direito à saúde, os direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade, o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, empoderamento das mulheres e a igualdade intergeracional”.

Outra grande inovação trazida pelo tratado foi o fato de trazer como seu objetivo principal uma limitação específica do aumento da temperatura média da terra, prescrevendo o artigo 2.1. a) o objetivo de

“manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar este aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima”.

Esta menção a parâmetros específicos de temperatura é uma inovação em relação aos tratados anteriores, que apenas mencionavam de forma geral a necessidade de redução de emissões de forma a garantir que o aumento de temperatura média ainda possibilitasse o gozo de um sistema climático adequado para a manutenção da humanidade e de ecossistemas. Tamanha mudança se deu muito em função dos avanços científicos alcançados em

⁵¹ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acorde de Paris*. Op. Cit.

matéria climática, especialmente no âmbito do IPCC, tendo os parâmetros de temperatura utilizados (2° e 1,5° C) sido apontados pelo órgão. Os relatórios do IPCC já vinham ressaltando os perigos relacionados ao aumento da temperatura média global em 1,5°C e 2°C,⁵² apontando para consequências catastróficas no caso do aquecimento médio da terra alcançar temperaturas acima do primeiro parâmetro e imprevisíveis se acima do segundo, e estas informações foram acatadas pelos negociadores, mostrando grande reverência à produção científica do órgão e à comunidade científica em geral.

Para se alcançar tal objetivo, o Acordo prevê no artigo 3 que cada Estado Parte deve apresentar uma Contribuição Nacionalmente Determinada (*National Determined Contributions* - NDC. As NDCs são o coração do Acordo de Paris e, de forma resumida, representam a contribuição de cada Estado Parte para alcançar o objetivo geral do Acordo, devendo nelas ser especificados, entre outros aspectos, seus planos para mitigação contendo metas de redução de emissões e a descrição de como pretende alcançá-las. O Acordo de Paris impõe que cada Parte prepare, comunique e mantenha NDCs sucessivas de forma a contribuir com o objetivo do tratado, ou seja, vincula os Estados a diversas obrigações de meio relacionadas a um objetivo final que é geral a todos.

O tratado prevê ainda que as Contribuições devem ser revistas, a cada cinco anos, e que as NDCs subsequentes devem sempre representar um aumento de ambição em relação à anterior. Aqui pode ser notada uma adoção do princípio da vedação ao retrocesso, princípio geral do direito ambiental,⁵³ e da progressividade em matéria de direitos humanos, prevista em diversos

⁵²Estes apontamentos foram posteriormente reunidos pelo IPCC em 2018 através seu Relatório Especial: Aquecimento Global de 1,5° C.

⁵³ O princípio da vedação ao retrocesso busca reafirmar a não regressão, a fim de impedir o recuo, por ação ou omissão, no nível de proteção jurídica já alcançado pelo meio ambiente. Para mais ver: SENADO FEDERAL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. 2012.

documentos internacionais desta matéria,⁵⁴ o que evidência mais uma vez a aproximação entre estas duas áreas intentada pelo Acordo.

Por mais que o Acordo de Paris tenha proporcionado uma mudança referente à expansão na quantidade de Estados com obrigações específicas de mitigação, o fato destas serem aplicáveis a todos não implica que sejam aplicáveis de maneira simétrica aos mesmos.⁵⁵ Neste sentido, destaca-se que o tratado menciona a expectativa de que os Estados Partes desenvolvidos liderem o cumprimento de metas absolutas de redução de emissões em toda a economia e incentivem os Estados Partes em desenvolvimento a avançar para estas metas ao longo do tempo, à luz de diferentes circunstâncias nacionais.⁵⁶ Nesse sentido, são encontradas diversas menções expressas neste documento ao princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, agora com um maior enfoque às respectivas capacidades nacionais.

Deve-se destacar, no entanto, que Acordo não prevê nenhuma exigência específica quanto ao conteúdo das metas apresentadas nas NDCs, dando grande liberdade aos Estados para determinarem em suas Contribuições tanto a previsão de metas, quanto a forma que pretendem adotar para alcançá-las. Pode-se considerar então que as NDCs são, em suma, contribuições de mitigação que seguem o que cada Estado considera viável a partir do cenário social e econômico local, ou seja, são baseadas em interesses nacionais e determinadas a partir das prioridades de cada Estado, de acordo com cada plano nacional de desenvolvimento sustentável. Assim, entende-se que representam uma obrigação meio-vinculante, que ao serem vistas como uma obrigação de meio trariam a lógica internacional de

⁵⁴ O princípio da progressividade em matéria de direitos humanos também importa na proibição de reversão dos patamares favoráveis já estabelecidos, entendendo-se que os direitos humanos possuiriam uma vocação de desenvolvimento progressivo no sentido de uma maior extensão e proteção dos direitos sociais. Nota-se que ambos princípios estão intimamente conectados.

⁵⁵ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acordo de Paris*. Op. Cit.

⁵⁶ ONU. *UNFCCC eHandbook: A Guide to the UNFCCC and its Processes*. Op. Cit

comprovação dos “melhores esforços” para que seja verificado o seu cumprimento. Como será analisado mais a fundo no capítulo seguinte, o Acordo prevê a existência de três mecanismos de acompanhamento e verificação de cumprimento, em seus artigos 13, 14 e 15, que possuem um caráter não adversarial, facilitador e não punitivo, evidenciando-se tratar de obrigações não robustas sem sanções previstas.

Como descrito por Livia Campello e Rafaela Lima,⁵⁷ o Acordo de Paris ao apresentar metas determinadas nacionalmente

“abriu discussão para o aspecto vinculante, pois esta é uma questão problemática e apontada como motivo de insucesso em acordos anteriores. Pode-se dizer que o Acordo de Paris é parcialmente vinculante, pois apesar de ter metas sem meios de coerção ou imposições, existem as revisões periódicas acima mencionadas e a obrigação de novas propostas em 2020 para melhores resultados em 2025”.

Nota-se que através da formulação *botton-up*, com as NDCs, o Acordo conseguiu ser aceito de forma ampla pelos Estados Partes, que não o entenderam como uma renúncia a seus interesses nacionais e de soberania. Assim, ao apostar em uma abordagem flexível e pouco vinculante, este tratado conseguiu estabelecer disposições em um campo amplo, incluindo medidas de mitigação, adaptação, financiamento, transferência de tecnologia e capacitação, além de criar mecanismos dedicados à transparência, monitoramento e avaliação de ações pelos Estados Parte. Esta abordagem fez com que o Acordo fosse um sucesso de ratificações e entrasse em vigor em tempo recorde,⁵⁸ apenas 11 meses após sua abertura para ratificações, tendo sido celebrado como um grande sucesso de diplomacia internacional.

Porém, alguns autores destacam críticas ao que foi renunciado para conseguir um sucesso de ratificações. Eduardo Viola e Larissa Basso, apesar de reconhecerem que em nível diplomática o Acordo de Paris foi um sucesso, apontam algumas falhas afirmando que

“o conteúdo do compromisso afirmado é insuficiente para promover profunda descarbonização global: países apresentaram metas meramente voluntárias, e não

⁵⁷ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acorde de Paris*. Op. Cit.

⁵⁸ El País, Acordo de Paris sobre mudança climática entra em vigor em tempo recorde <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/03/internacional/1478183747_141652.html>

obrigatórias, de redução de emissões, que, se totalmente implementadas, conduziriam o aumento da temperatura global a 2,7 graus centígrados no longo prazo; o sistema de monitoramento da implementação das metas é fraco, portanto não há garantia de implementação; a revisão das metas, a ser feita a cada cinco anos, não obriga os países a aprofundarem seus compromissos; o conceito de descarbonização foi eliminado do acordo, e também inexistente referência ao fim dos subsídios aos combustíveis fósseis, condição necessária para que a descarbonização global seja efetiva; o acordo fala em transferência de recursos de países desenvolvidos aos pobres – economias emergentes, com exceção da China, negaram-se –, mas o montante é pequeno e o acordo não esclarece que parcela teria fontes públicas (os únicos que poderiam ser cobradas)”.⁵⁹

Essas são críticas muito consistentes, que ecoam pela doutrina, de forma que serão abordadas mais a fundo no capítulo seguinte.

Conclui-se neste momento, então, que o Acordo de Paris acabou por suplantando o seu antecessor Protocolo de Quioto, se transformando no grande tratado internacional a trazer obrigações específicas de mitigação em vigência atualmente no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, destacando-se, a partir da nossa segunda chave de análise, que estas se destinam pela primeira vez a todos os Estados ratificantes, mesmo que de maneira não homogênea. Devido a esta centralidade, será a partir deste marco final que serão feitas as análises seguintes, sendo abordadas as debilidades associadas à efetividade do Acordo, como têm sido evidenciadas na prática, e apontando que estas em grande parte se associam à lógica regulatória do Direito Internacional, propondo-se, então, uma abordagem a partir do Direito Interno.

⁵⁹ VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O sistema internacional no Antropoceno. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. v. 31, n. 92, out. 2016. p. 14

2. Uma mudança de olhar: do direito internacional ao direito interno

Como foi visto, em 28 anos o Regime Internacional de Mudanças Climáticas obteve diversos avanços na regulação em nível global das mudanças climáticas e os desafios socioambientais trazidos por elas. Porém, apesar das conquistas a nível regulatório, os níveis de emissões de GEE globais seguiram aumentando,⁶⁰ que levou a diversos autores a apontarem que as soluções através de negociações internacionais demoraram a emergir e não se mostraram eficientes.⁶¹ As autoras Jacqueline Peel e Hari M. Osofsky⁶² entendem que a incapacidade do regime internacional em tratar com esta problemática se dá devido à complexidade inerente às mudanças climáticas, uma vez que mitigação e a adaptação exigem interações regulatórias entre atores públicos e privados, em escalas individuais, locais, estaduais, nacionais e regionais. Para elas, a crise climática representa, um problema que atravessa diversos níveis de governança e exige ação de todos eles.

Assim, com o passar dos anos e persistência dos problemas, surgiu uma literatura acadêmica emergente que defendeu a aplicação de teorias de governança policêntrica para se compreender a ação climática. Essa literatura apresentou os tratados internacionais como apenas uma das peças chaves para se efetivar a governança climática, destacando adicionalmente as contribuições trazidas por um conjunto diversificado de atores, construindo uma abordagem policêntrica que reconhece várias atividades – formais e informais – em vários níveis de governo como parte integrante da governança climática.⁶³

⁶⁰ Climate Watch Data. Disponível em <https://www.climatewatchdata.org/embed/ghg-emissions?breakBy=gas&chartType=line§ors=total-including-lucf> . Acesso em: 31.05.2020

⁶¹ PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari. *Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 10.

⁶² *Ibid.* p. 13.

⁶³ *Ibid.* p. 14.

Ana Maria Nusdeo, em seu trabalho intitulado “Litigância e Governança Climática: Possíveis impactos e implicações”,⁶⁴ analisa a fundo o tema da governança global e aponta como um guia para se pensar o assunto o trabalho de Elinor Ostrom e sua problematização da afirmação de que um problema global requer uma ação em nível global. Neste intuito, aponta para várias iniciativas de cidades e estados para combater mudanças climáticas que, além de gerarem o benefício global de redução de emissões, produziram efeitos positivos em seus âmbitos locais, como redução de outros poluentes, economia de energia, entre outros. A partir dessas experiências, defende a necessidade do uso de uma abordagem policêntrica, ou seja, uma abordagem que permita a conjugação de esforços e métodos de acessar custos e benefícios em diferentes níveis, para se elaborar uma resposta de satisfatória ao tema complexo das mudanças climáticas.

O referido trabalho reconhece a possibilidade de diversos problemas em relação à articulação de ações em múltiplas escalas, como o risco de inconsistência entre políticas locais; o vazamento de emissões, ou seja, as mudanças de atividades emissoras de localidade em resposta a diferentes normas locais, regionais e nacionais; e até a existência de uma multiplicidade de certificações ambientais, sendo difícil averiguar o nível de confiança de cada uma delas. No entanto, aponta que essas dificuldades ameaçam as políticas climáticas de modo geral, e defende que a forma de se remediá-las em um sistema policêntrico seria através da ação dos níveis de governança mais altos, reconhecendo inclusive o importante papel a ser exercido pelo Acordo de Paris neste aspecto. Assim, nota-se que estas perspectivas policêntricas reconhecem que a elevada complexidade, intrínseca às mudanças climáticas, se manifesta de formas diferentes nos diferentes níveis de ação climática, e como resposta apostam na integração destas atuações de forma a maximizar resultados positivos.

⁶⁴ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Litigância e Governança Climática: Possíveis impactos e implicações*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019, Capítulo 5, p. 139-154

A partir desta perspectiva integradora, o presente capítulo buscará abordar as vantagens que a atuação a partir da esfera interna dos Estados pode trazer em relação às fragilidades que serão apresentadas no Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Neste sentido, é necessário destacar que os avanços alcançados no nível internacional não devem ser descartados por serem considerados ineficientes ou insuficientes; ao contrário, defende-se que deve ser aproveitada a regulação internacional na ação doméstica, integrando os diferentes níveis de atuação de forma vantajosa.

2.1. Debilidades do direito internacional no enfrentamento da crise climática

Como apontado, o Acordo de Paris foi celebrado como um sucesso diplomático devido o seu grande número de assinaturas e ratificações em tempo recorde, porém a comunidade científica e doutrina internacional não deixaram de apresentar críticas a ele. Além das críticas já apresentadas quanto as metas do acordo serem meramente voluntárias e ao sistema de monitoramento de implementação fraco,⁶⁵ Paulo Artaxo e Délcio Rodrigues,⁶⁶ ao lançarem um olhar científico ao tema, apontoam que a partir da abertura dada aos países na construir suas Contribuições Nacionalmente Determinadas se construiu um cenário em que mesmo que o tratado seja cumprido em sua integralidade não será possível alcançar seu objetivo de limitar o aquecimento terrestre a 2.0° C.

A constatação de que o conjunto das metas de mitigação contidos nas NDCs dos Estados Partes não são suficientes para atingir a meta declarada do Acordo de Paris já foi apontada inclusive pela própria UNFCCC em

⁶⁵ VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O sistema internacional no Antropoceno. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. v. 31, n. 92, out. 2016. p. 14

⁶⁶ ARTAXO, Paulo; RODRIGUES, Délcio. *As bases científicas das mudanças climáticas*. In. SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019.p. 51

documento oficial.⁶⁷ Isso porque, como as metas são autodeclaradas individualmente pelos Estados, não há qualquer garantia de que a soma dessas metas de fato represente mitigação de emissões necessária para alcançar o objetivo traçado pelo tratado. Em uma última pesquisa realizada em Dezembro de 2018 pelo *Climate Action Tracker*,⁶⁸ a organização não governamental que acompanha a ação climática de todos os países ratificantes do Acordo de Paris indicou que se todos os Estados cumprirem as metas de mitigação apresentadas em suas NDCs o planeta alcançará ao final de 2100 um aumento em sua temperatura média de 2,4° a 3,8° C, com uma projeção média de 3,0° C. Destaca-se que esta temperatura está bem acima da meta apontada pelo tratado e é apontado pelos cientistas como imprevisivelmente perigosa. O estudo ainda analisa as projeções de aumento de temperatura a partir das ações atualmente tomadas pelos Estados, partindo da constatação de que as ações implementadas pelos Estados não necessariamente correspondem às reduções com que comprometeram em suas NDCs, e mostra que se mantidas como estão a Terra terá um aquecimento projetado entre 2,5° e 4,4° C, com uma média de 3,3° C. A diferença de aumento de temperaturas a partir destes dois parâmetros já pode ser considerada um primeiro indicativo para se questionar o comprometimento dos Estados com a efetividade do Acordo.

Neste cenário, Paulo Artaxo e Délcio Rodrigues apontam que para que os objetivos do Acordo de Paris sejam alcançados é fundamental que os Estados aumentem as ambições de suas NDCs. Ainda se aguarda o primeiro período de atualização destas - previsto originalmente para o ano de 2020 - porém depende-se de um aumento expressivo de ambição por parte dos países para que os objetivos de 1,5° C de aquecimento possa ser alcançado.⁶⁹

⁶⁷**Error! Bookmark not defined.****Error! Bookmark not defined.** *Aggregate effect of the intended nationally determined contributions: an update*, UFGCC/CP/2016/2. Disponível em <<https://perma.cc/SUW9-KXY5>> Acesso em: 31.05.2020

⁶⁸ CLIMATE ACTION TRACKER. (2018) *Warming Projections Global Update*. Disponível em: <<https://climateactiontracker.org/publications/warming-projections-global-update-dec-2018/>> Acesso em: 31.05.2020

⁶⁹ Os autores ressaltam que o relatório feito pelo IPCC a pedido dos países signatários do Acordo aponta que para limitar o aquecimento da Terra a esta temperatura seria necessária uma diminuição

Os mecanismos de verificação de cumprimento do Acordo de Paris são apontados por André Soares⁷⁰ como um o espaço de debate e exigência do necessário aumento de ambição dos Estados em relação às suas metas de mitigação autodeclaradas, com destaque aos países desenvolvidos que historicamente assumiram a responsabilidade de liderança da ação climática. Destaca-se que o Acordo estabelece três instâncias em que a verificação do seus cumprimento poderá ser feita: (i) o sistema de transparência, previsto em seu art.13, (ii) o processo de avaliação global, previsto em seu art.14, e (iii) o mecanismo de cumprimento, previsto em seu art.15.

Analisando-os um a um nota-se que, inicialmente, o artigo 13 estabelece um quadro ampliado de transparência objetivando construir um espaço de “confiança mútua e promover a implementação eficaz” do Acordo, que deve atuar de forma “facilitadora, não intrusiva, não punitiva, que respeite a soberania nacional, e que evite colocar um encargo excessivo sobre as Partes”.⁷¹ Para este quadro os Estados Partes são obrigadas a prover periodicamente um relatório do inventário nacional de emissões e remoções de gases de efeito estufa e informações necessárias para acompanhar o progresso alcançado na implementação de sua NDC, conforme determinado no art. 13.7. A partir do cumprimento desta primeira obrigação, as informações providas serão submetidas a uma revisão técnica que deverá realizar a análise destas e identificar áreas de aprimoramento para o Estado Parte, revisando também a consistência das informações providas.

Já na avaliação global prevista no artigo 14, o Acordo determina que a cada cinco anos, a partir de 2023, os Estados deverão realizar uma avaliação “abrangente e facilitadora” de como está se dando implementação do Acordo

de emissões em cerca de 45% entre 2010 e 2030 e se alcançar emissões líquidas zero em 2050. ARTAXO, Paulo; RODRIGUES, Délcio. *As bases científicas das mudanças climáticas*. Op. Cit. p. 52

⁷⁰ OLIVEIRA, André Soares. *A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global*. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 40, n. 81, p. 155-180, jun. 2019. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2019v40n81p155>>.

Acesso em: 31.05.2020.

⁷¹ Acordo de Paris, 2015.

com o objetivo de avaliar o progresso coletivo na realização dos propósitos previstos e seus objetivos de longo prazo. A partir das informações reunidas nesta avaliação, está previsto que os Estados Partes serão informados sobre a necessidade de atualização e reforços, de modo nacionalmente determinado, bem como de reforço da cooperação internacional para a ação climática de forma ampla. Por fim, o artigo 15 traz o mecanismo de cumprimento das disposições do Acordo, organizado através de um comitê especializado, facilitador, transparente, não acusatório e não punitivo, que deverá prestar especial atenção às respectivas capacidades e circunstâncias nacionais dos Estados Parte.

André Soares⁷² destaca que o Acordo de Paris trata destes três mecanismos

“de um modo bem incipiente, deixando que muitos detalhes sejam decididos pelas Partes quando funcionando como Reunião das Partes do Acordo de Paris. Porém, não há dúvida que mesmo as poucas provisões do Acordo são suficientes para vislumbrar principalmente as possibilidades de assegurar a ambição necessária nas contribuições nacionalmente determinadas, sobretudo materializando a liderança dos países desenvolvidos”.

O autor faz uma análise de diversas opiniões trazidas pela doutrina internacional sobre a efetividade esperada destes mecanismos, destacando que

“Young (2016)⁷³ parece otimista em relação ao balanço global quando afirma que o mesmo é um ‘sinal de esperança’ para o fortalecimento dos compromissos [...] na medida em que o problema das mudanças climáticas e sua urgência tornar-se mais evidente e indiscutível, as Partes deverão aumentar a ambição de seus esforços”.

Porém, ressalta que por não haver nada de obrigatório sobre este processo, não se deve esperar tanto deste mecanismo se os *veto-players*, mais especificamente os países desenvolvidos, não tomarem a dianteira.

Nesta análise, indica ainda que “Keohane e Oppenheimer (2016)⁷⁴ observam que os acordos multilaterais também representam um simbolismo

⁷² *Ibid*

⁷³ YOUNG, Oran R. *The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail? Politics And Governance, Cogitatio*, v. 4, n. 3, p. 124-132, 8 set. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.635>>. Acesso em: 15.02.2017

⁷⁴ KEOHANE, Robert O.; OPPENHEIMER, Michael. Paris: *Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?. Politics And Governance, Cogitatio*, v. 4, n. 3, p. 142-151, 8 set. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.634>>. Acesso em: 15.05.2018.

que pode afetar o apoio dado às instituições internacionais, como ocorre com os direitos humanos”. Assim, com base nessa aproximação, o autor aponta um possível paralelo entre estes mecanismos adotados pelo Acordo e a lógica de tratados multilaterais em direitos humanos que não são considerados *hard law*, ou juridicamente vinculantes, mas estabelecem sua força através da criação de constrangimentos internacionais, reclamando o exercício e proteção dos direitos através de táticas de *naming and shaming*.

Esta tática, que seria endossada pelo Acordo de Paris em seus mecanismos de verificação “não adversarias e não sancionatórios”, não é uma novidade no âmbito do direito internacional, estando presente principalmente no sistema de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas, realizado no âmbito do Conselho de Direitos Humanos em sua Revisão Periódica Universal (RPU). Esta é uma aposta da ONU de trabalhar por meio da socialização e da influência, adotada a partir do entendimento que os Estados se importam com aspectos reputacionais de suas imagens como respeitadores de direitos humanos no âmbito internacional e interno.⁷⁵

Pode se dizer, de forma resumida, que o funcionamento da RPU se dá a partir da apresentação de um relatório nacional pelo Estado sob revisão quanto às suas práticas em direitos humanos, sendo aceito adicionalmente que organizações não governamentais ofereçam informações. A partir desta entrega, que se dá com a apresentação do Estado perante um Grupo Revisor, se inicia um diálogo interativo onde qualquer Estado das Nações Unidas pode fazer recomendações e o Estado sob revisão responde aos comentários e escolhe com quais recomendações vai se comprometer. Como resultado deste processo, elabora-se um novo relatório, o qual o Estado se compromete a implementar até o período da revisão subsequente.⁷⁶

O primeiro ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU) ocorreu de 2008 a 2011, e atualmente o mecanismo se encontra em seu terceiro ciclo

⁷⁵ OLIVEIRA, André Soares. *A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global*. Op. Cit.

⁷⁶ *Ibid.*

de revisão, sendo certo que muitos questionamentos foram lançados sobre a sua capacidade de realmente promover os direitos humanos. Autores céticos costumam enfatizar que os Estados não estariam verdadeiramente preocupados em promover os direitos humanos nem atribuem grande importância à sua reputação internacional, sendo verdadeiramente guiados por interesses econômicos e de segurança. Deste modo, entendem que a RPU é conduzida por motivos alheios aos direitos humanos em si, e como consequência sofre dos mesmos vícios que o sistema antecessor de promoção de direitos humanos: é politizado e seletivo.⁷⁷

Uma extensa análise do funcionamento do mecanismo da RPU, e os seus resultados constatados na prática, pode ser encontrada na obra de Terman e Voeten⁷⁸ na qual as autoras estudam mais de 40.000 recomendações feitas a partir dos dois primeiros ciclos de funcionamento do mecanismo e sua implementação. As autoras realizam sua análise centralmente a partir de quatro perspectivas clássicas das relações internacionais: afinidade geopolítica, alianças militares formais, comércio de armas e ajuda humanitária.

A partir deste estudo, as autoras apontam que os Estados são sim sensíveis a avaliações políticas, mas não são necessariamente independentes ou imparciais ao recebê-las, pois esta sensibilidade está profundamente ligada aos relacionamentos políticos entre o Estado revisado e os Estados revisores. Assim, dado que os Estados atuam no cenário internacional com o fim de maximizar seus interesses materiais, resta claro que o fazem no intuito manter solidas as relações com outros Estados que são essenciais para atingir este interesse. A partir desta premissa, as autoras notam que os Estados variam suas críticas de acordo com as relações políticas que estabelecem, sendo menos rígidos com Estados com que possuem uma relação estratégica, a fim de manter essa relação inabalada. As autoras não deixam de destacar,

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ TERMAN, Rochelle; VOETEN, Erik. *The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review*. The Review of International Organizations, Springer Nature, p. 1-23, 4 jan. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>>. Acesso em: 31.05.2020

no entanto, que existem Estados que, por pressão doméstica ou por realmente apresentarem um maior comprometimento com o valor normativo dos direitos humanos, apresentam uma postura crítica diante de todos os Estados, inclusive daqueles considerados seus parceiros estratégicos. Nessa hipótese, constatam que a RPU pode ser realmente efetiva, notando-se que os Estados sob revisão, a fim de manterem a relação estratégica, tendem a aceitar as críticas e recomendações apresentadas e costumam a se esforçar para adimpli-las.

Porém, de forma geral, as autoras concluem que as relações políticas entre Estados - estabelecidas a partir das relações de afinidade geopolítica, alianças militares formais, comércio de armas e ajuda humanitária - são elementos constitutivos da dinâmica de funcionamento do *namings and shaming*, afirmando que os Estados condenam violações de forma seletiva. Essa seleção se dá com base na relação que os Estados avaliadores possuem com o Estado violador, refletindo então mais uma dinâmica de afinidades individuais do que uma real avaliação de violações objetivamente constatadas.

A partir das conclusões apresentadas, e o paralelo que pode ser feito entre o funcionamento da RPU e os mecanismos de verificação previstos no Acordo de Paris, constata-se que este modelo traz diversos questionamentos quanto a capacidade que o Acordo terá de efetivamente pressionar os Estados Partes a tomar as medidas necessárias para seu cumprimento. Isto especialmente se considerando que, no caso do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, um pequeno número de países desenvolvidos - que costumam estar estrategicamente alinhados - foram os maiores responsáveis pelas emissões globais históricas de GEE, porém são principalmente as populações mais vulneráveis - concentradas em maior número nos países em desenvolvimento - a sentirem os efeitos negativos das mudanças climáticas.⁷⁹

⁷⁹ Esta desigual distribuição de ônus e bônus socioambientais climáticos está na base do movimento de busca por justiça climática. Para mais sobre o tema ver: BORRÀS, Susana. *Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático*. Relaciones Internacionales, Madrid, n. 33, p. 97-119, out. 2016/jan. 2017.

Assim, como estes mecanismos têm seu funcionamento fortemente influenciados pelos interesses relacionais dos Estados, há uma grande preocupação em relação à sua capacidade de realmente refletirem reivindicações imparciais, necessárias para um debate sério, objetivo e promissor sobre a implementação do tratado.

A partir deste grande panorama apresentado, mostra-se que o Acordo de Paris é um instrumento ambicioso em seus objetivos, mas assim ainda altamente dependente da vontade dos Estados, seja na determinação de suas NDCs, que ainda não refletem a ambição necessária para alcançar os objetivos propostos, seja no funcionamento de seus mecanismos de verificação de cumprimento, que trazem baixo grau de coercibilidade e se pautam mais a partir de aspectos relacionais entre Estados do que de uma leitura imparcial do problema. Assim, parece acerta a conclusão de Eduardo Viola e Larissa Basso⁸⁰ de que “o insucesso do regime em obter a mitigação da mudança do clima decorre das características do atual sistema político-jurídico” e sua solução passa necessariamente “pela revisão do conceito de interesse nacional, para além das bases westfalianas; e pelo aprofundamento da governança global”.

No entanto, esta conclusão não significa que se deva ignorar os grandes avanços que o Regime Internacional de Mudanças Climáticas proporcionou ao construir uma extensa normativa sobre o tema das mudanças climáticas e estabelecer, mesmo que de forma autodeclarada e não sancionável, obrigações individualizadas de mitigação e adaptação para todos os Estados ratificantes do Acordo de Paris. Assim, a partir da visão integradora defendida pelas linhas de governança climática policêntrica apresentadas, a seguir se buscará trabalhar as vantagens de se abordar a crise climática no âmbito interno dos países, inclusive para exigir o cumprimento destas obrigações internacionais já estabelecidas.

⁸⁰ VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. *O sistema internacional no Antropoceno*. *Op.Cit*,

Tal integração se mostra especialmente importante dada a complexidade intrínseca do tema e a dificuldade do sistema internacional em gerir por si só uma governança global ambiental efetiva. Visto que os esforços empreendidos até aqui se mostram insuficientes em relação à urgência dos riscos climáticos, nota-se que o Direito para alcançar uma resposta verdadeiramente eficaz às transformações trazidas pela crise climática deve ser reformulado e dotado de instrumentos que consigam enfrentar de modo eficiente as peculiaridades e complexidades deste fenômeno. Nessa perspectiva propostas inovadoras que busquem entrelaçar atuações em diferentes níveis de governança, incluindo regulações do direito internacional e atuação no âmbito do direito interno, devem ser promovidas.

2.2. Potencialidades em abordagens a partir do direito interno

Já se afirmou que a comunidade internacional encontrou dificuldades em enfrentar a ameaça representada pelas mudanças climáticas. Porém, é bem verdade que a doutrina aponta que a complexidade das mudanças climáticas representa um desafio também para a regulação internamente pelos Estados. O autor Richard Lazarus, trabalhando as dificuldades da regulação das mudanças climática a partir de um estudo de caso dos Estados Unidos, popularizou a expressão de que a regulação das mudanças climáticas representa um “*Super Wicked Problem*”.⁸¹

Segundo o autor, três características em especial tornariam o problema "super perverso". Em primeiro lugar, as mudanças climáticas são um problema que se torna menos remediável com o tempo, ou seja, quanto mais GEE se emite, mais se torna grave o problema e menor a probabilidade de se encontrar uma solução aceitável a tempo. Em segundo lugar, os atores mais preparados para lidar com as mudanças climáticas são os principais responsáveis por causá-las - e os que tem menos incentivos para agir em face

⁸¹ LAZARUS, Richard J. *Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future*, 94 Cornell L. Rev. 1153, 1160. 2009.

delas. Este problema é agravado por uma importante assimetria, aqueles com maiores interesses em não mitigar as mudanças climáticas, como as empresas de combustíveis fósseis, tendem a concentrar grandes recursos e influência diante das potências desenvolvidas, além de um bom acesso a informações relevantes sobre as mudanças climáticas. Enquanto isso, aqueles que mais provavelmente irão suportar os ônus da adaptação a elas - incluindo milhares de pessoas que integram grupos vulneráveis - têm interesses difusos e geralmente carecem de informações sobre, por exemplo, os custos e benefícios de alternativas às abordagens de energia movidas a combustíveis fósseis. Em terceiro lugar, o autor aponta que nenhuma instituição possui jurisdição e autoridade legais alinhadas com o escopo global do problema.

A partir desta análise, o documento da ONU “*The Status of Climate Change Litigation: a Global Review*”,⁸² aponta que

“como consequência os esforços de mitigação das mudanças climáticas – e em menor grau de adaptação – são frequentemente vistos como caros, desnecessários, fúteis e remotos em face de políticas que geram benefícios econômicos imediatos e por isso politicamente populares”.⁸³

Apesar destas dificuldades, é inegável que o fenômeno das legislações climáticas tem se expandido pelo mundo, sendo constatado pelo *Gratham Institute on Climate Change and the Environment* em 2018⁸⁴ que existiam mais de 1.500 leis e políticas a tratar da questão climática. Resta claro, então, que o número de regulações internas prosperou em se multiplicar de forma notável, destacando-se que internamente os países têm uma maior liberdade e oportunidade para legislar de forma mais ampla sobre a temática por não

⁸² ONU. *The Status of Climate Litigation: a global review*. PNUMA, 2017. O documento foi realizado através de uma parceria entre o PNUMA, órgão das Nações Unidas para o Meio Ambiente, e a Faculdade de Direito de Columbia, nos Estados Unidos, e buscou fazer um diagnóstico global da litigância climática.

⁸³ No original “As a consequence, climate change mitigation—and to a lesser degree adaptation—efforts are often seen as expensive, unnecessary, futile, and remote from policies that yield immediate and politically popular economic benefits”. *Ibid.* p. 8.

⁸⁴ NACHMANY, Michal; SETZER, Joana. *Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot*. *Gratham Institute on Climate Change and the Environment* (GRI), 01.05.2018. Disponível em < <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf> > Acesso em: 31.05.2020

estarem limitados a busca de um “mínimo denominador comum” como ocorre em negociações internacionais.⁸⁵ Porém, é inegável também a influência do Regime Internacional nesta conquista, tendo o estudo destacado que nos 20 anos desde o Protocolo de Quioto, o número de leis sobre mudanças climáticas aumentou mais de 20 vezes. Além disso, todos os 197 Estados signatários ou ratificantes do Acordo de Paris abordam explicitamente as mudanças ou transições climáticas para economias de baixo carbono em leis nacionais ou políticas públicas. Por fim, destaca que de 2009 a 2015, período que incluiu a cúpula climática de Copenhague e a elaboração do Acordo de Paris, entre 100 e 143 novas leis sobre mudanças climáticas foram aprovadas a cada ano, entendendo que essas leis foram uma base importante a viabilizar o próprio Acordo de Paris. Através dessas pontuações, o estudo aponta claramente para como os âmbitos interno e internacional podem se influenciar mutuamente de forma benéfica neste quesito.

Para o presente trabalho, no entanto, a questão chave a trazer uma vantagem em abordagens a partir do âmbito interno dos países é a existência do poder judiciário, organizado como um órgão dotado de coercibilidade. Destaca-se, então, que o poder judiciário pode ser chamado no âmbito interno dos Estados a avaliar e exigir o cumprimento deste diverso grupo de legislações climáticas através de decisões que possuem força executiva. Esta característica fez com que diversos atores, preocupados com a falta de implementação de compromissos climáticos, recorressem aos tribunais para buscar respostas para os problemas advindos do fenômeno das mudanças climáticas, e ao conjunto destas demandas deu-se o nome de litigância climática.

⁸⁵ O conceito de busca por um mínimo denominador comum nas negociações climáticas internacionais é trabalhado por Eduardo Viola e Larissa Basso, no sentido que “O regime internacional sobre mudanças climáticas assegura a participação de muitos atores com base em sua igualdade normativa, mas seu padrão de negociações segue o mínimo denominador comum: todos precisam concordar com as medidas adotadas e, por isso, os resultados acabam diluídos”. VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. *O sistema internacional no Antropoceno. Op. Cit.*

A possibilidade de o judiciário se manifestar em casos a tratar das mudanças climáticas ainda é objeto de debate em diversos casos e em diversas jurisdições. O mencionado documento da ONU, “*The Status of Climate Change Litigation: a Global Review*”,⁸⁶ aponta como um dos principais desafios enfrentados por essas ações as discussões de admissibilidade, ou seja, discussões sobre a competência de um tribunal para ouvir e resolver as reivindicações levantadas. O relatório destaca que estes questionamentos normalmente se direcionam ao interesse de agir dos autores - com questionamentos referentes à sua legitimidade ativa - e ao princípio de separação dos poderes - questionando a legitimidade do judiciário de se pronunciar sobre questões alegadamente políticas que deveriam ficar a cargo dos poderes eleitos. O primeiro questionamento varia muito a depender das regras processuais de cada jurisdição, porém o segundo questionamento é recorrente, inaugurando a discussão de se os tribunais seriam o local apropriado para o debate e resolução de questões em relação às mudanças climáticas, ou se ao fazê-lo estariam excedendo sua autoridade.

Como resposta a estes questionamentos, e abordando o caso brasileiro como referência, os autores Marco Antônio Moraes Alberto e Conrado Hübner Mendes,⁸⁷ apontam que as obrigações assumidas nos diversos diplomas legislativos a tratar das mudanças climáticas não podem ser vistos como mera retórica ou compromissos de fachada, pois são verdadeiras obrigações jurídicas administrativas assumidas pelo Estado. Assim, concluem que

“uma vez demonstrada, portanto, a ineficiência da administração pública federal no cumprimento de suas obrigações relacionados à condução da política climática, bem como a ausência de motivação das razões que conduziram a este estado de coisas, a intervenção do Poder Judiciário não é apenas possível, como juridicamente necessária”.

⁸⁶ ONU. *The Status of Climate Litigation. Op. Cit.* p. 27.

⁸⁷ ALBERTO, Marco Antônio M.; MENDES, Conrado Hübner. *Litigância Climática e separação de poderes* In. SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019. p. 130.

Os autores apontam que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nele contido a necessidade de um equilíbrio climático, é um direito fundamental, no âmbito interno, e um direito humano, no âmbito internacional, e como tal

“sua efetivação – a realização do compromisso constitucional – depende não apenas de um Poder, que supostamente concentraria em si a responsabilidade exclusiva por este compromisso, mas de todos os Poderes do Estado, convergentes em suas especificidades institucionais”.⁸⁸

A partir desta constatação, concluem que ao intervir na condução da política climática, o Poder Judiciário não estaria usurpando uma competência que não lhe pertenceria, pelo contrário, ele estaria atuando para a correta realização de uma política de Estado, como um dos poderes integrantes do próprio Estado. Para os autores seria neste fato que repousa sua legitimidade institucional para agir nos casos de litigância climática.

No mesmo sentido se manifestam Maurício Guetta, Antonio Francisco Perrone Oviedo e Nurit Bensusan,⁸⁹ que constataam a tendência de consolidação na jurisprudência e na doutrina do entendimento favorável à possibilidade de o poder judiciário determinar que a administração pública adote medidas visando garantir a proteção do mínimo existencial dos direitos fundamentais, entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os autores fazem a ressalva de que não se trataria de permitir que o Poder Judiciário determinasse a forma e conteúdo da elaboração de políticas públicas climáticas ao Poder Executivo - o que se mostraria juridicamente inviável e além de sua competência constitucional - mas sim de se garantir a efetividade delas, e assim garantir a própria concretização de direitos fundamentais.

⁸⁸ *Ibid.* p. 138

⁸⁹ GUETTA, Mauricio; OVIEDO, Antonio Francisco P.; BENSUSAN, Nurit. *Litigância climática em busca da efetividade da tutela constitucional da Amazônia*. In. SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019. p. 265.

A partir destas defesas, as autoras Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Botter Fabri⁹⁰ concluem que “a litigância climática não traz nada de novo ou de anormal em relação à atividade corriqueira do Judiciário”, sendo pedido a ele que avalie uma controvérsia em torno de um direito que não foi cumprido de maneira espontânea e suficiente. Nesta lógica, o Judiciário passaria a ser uma peça-chave do adequado desenvolvimento da política climática pelo Estado, cabendo a ele atuar e indicar a falha do Estado, quando esta for constatada. Nota-se então que, por mais que a legitimidade do judiciário de se manifestar sobre o tema ainda seja contestada em diversos casos e tribunais; viu-se surgir em diversos países o fenômeno da litigância climática como uma forma criativa de exigir respostas do judiciário pela ausência de ações no combate das mudanças climáticas. Com significativos sucessos, essa categoria de demandas vem se transformando em uma estratégia importante para evitar que a política climática se torne “dependente da vontade política e dos dissabores de governantes de ocasião”.⁹¹

Como destaca Gabriel Wedy,⁹² a estratégia da litigância climática pode ser direcionada tanto a fazer cumprir as mencionadas leis climáticas como impulsionar novas regulações e políticas públicas sobre esta temática pelos poderes Legislativos e Executivo. Assim, diversas ações judiciais têm sido propostas por entes públicos, organizações não governamentais e cidadãos, individualmente ou em grupo, com o objetivo de pressionar os governos a cumprir os Acordos e Tratados internacionais, Constituições e legislações que possuem um caráter climático protetivo. Pode-se ver na litigância climática, então, mais uma oportunidade de entrelace entre o âmbito internacional e interno, uma vez que os autores de litígios têm a opção

⁹⁰ SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019. Conclusão. p. 415.

⁹¹ GUETTA, Mauricio; OVIEDO, Antonio Francisco P.; BENSUSAN, Nurit. *Litigância climática em busca da efetividade da tutela constitucional da Amazônia*. *Op. Cit.* p. 268.

⁹² WEDY, Gabriel. *Litígios Climáticos de acordo com o Direito Brasileiro, Norte-Americano e Alemão*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 35.

de se utilizar da normativa internacional para embasar ou fortalecer suas demandas.

Neste sentido o Acordo de Paris vem sendo de grande ajuda. A partir da internalização de tratados internacionais,⁹³ os litigantes passam a ter a possibilidade de exigir seu cumprimento internamente, o que apresenta grande vantagem em face dos mecanismos previstos no tratado e anteriormente analisados. Ao mesmo tempo, o Acordo de Paris deixa mais claras as lacunas que existem entre as políticas existentes e as políticas que ainda são necessárias para se atingir os objetivos de mitigação e adaptação. Assim litigantes nos Estados ratificantes do tratado podem argumentar que as declarações politicamente fáceis de seus governos devem ser apoiadas por medidas concretas politicamente difíceis, como mudanças em sua matriz energética, assegurar a contenção do desmatamento ou restringir o desenvolvimento costeiro.⁹⁴

O mencionado documento da ONU “*The Status of climate change litigation – A global review*”⁹⁵ traz alguns esclarecimentos elucidativos quanto à possibilidade de usos do Acordo na litigância climática. Ele indica que o Acordo de Paris está emergindo como uma base inovadora e única para ações judiciais deste tipo, uma vez que ele integra os compromissos nacionais, previstos nas NDCs, em um instrumento internacional que os vincula ao objetivo comum de evitar o aquecimento acima dos limites de temperatura de 1,5° C e 2° C. Assim, por mais que ele não traga qualquer exigência relacionada a como os Estados devem definir a alocação de seus esforços de mitigação, ele obriga os Estados a consolidarem alguma forma a eles em seus compromissos nacionais, mesmo que por vezes estes compromissos sejam descritos vagamente. O Acordo ainda é visto como de

⁹³ No caso do Brasil o processo de internalização de tratados internacionais se dá através de decretos do Presidente da República que os promulgam internamente. Os três grandes tratados internacionais examinados no capítulo anterior foram promulgados no ordenamento jurídico brasileiro através dos Decreto 2.652/1998, Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, Decreto 5.445/2005, Protocolo de Quioto, Decreto 9.073/2017., Acordo de Paris.

⁹⁴ ONU. *The Status of Climate Litigation. Op. Cit.* p. 8.

⁹⁵ *Ibid.* p. 9.

grande importância por minar argumentos de que aumentos específicos nas emissões de um Estado são irrelevantes para a mitigação global e, portanto, não são legalmente reconhecíveis. Além disso, embora o Acordo de Paris não prescreva como os Estados devem organizar o conteúdo de suas NDCs, determina expressamente que os Estados devem tornar seus compromissos de mitigação cada vez mais ambiciosos e nunca menos. Assim, mesmo que um governo nacional possa argumentar que nunca especificou um nível de redução de emissões em sua NDC, não pode argumentar que seus compromissos permitem retroceder nestes esforços e adotar medidas para emitir mais gases de efeito estufa.

Neste cenário, as autoras Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Botter Fabbri concluem que a litigância climática pode constituir um mecanismo descentralizado para impor o Acordo de Paris nas escalas nacional e subnacionais,⁹⁶ sendo isso feito internamente através de sentenças judiciais com força executiva e com a possibilidade de imposição de sanções em caso de não cumprimento. Nota-se, então, que através da conjugação entre fontes internacionais e atuação no âmbito nacional podemos ultrapassar uma das maiores dificuldades apontadas pela doutrina para efetividade do Acordo de Paris, trabalhadas anteriormente.

Por fim, o entrelaçamento dessas duas perspectivas traz ainda mais uma possibilidade no continente americano: o uso de responsabilidades internacionalmente assumidas como parâmetro de controle para a legislação e políticas públicas internas através da lógica do Controle de Convencionalidade. O Controle de Convencionalidade é um instituto criado pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte

⁹⁶ SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amália Botter et al. Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. *Op. Cit.* p. 427.

IDH) descrito por ela como “uma ferramenta eficaz para a aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos no âmbito interno”.⁹⁷⁹⁸

Como explica Claudio Nash Rojas,⁹⁹ o instituto possui uma clara inspiração na figura do controle de constitucionalidade e no conceito de controle internacional. Assim, da mesma forma que o poder judiciário nacional deve avaliar a constitucionalidade das normas nacionais para aplicá-las, o mesmo deveria ser feito quanto a sua adequação à Convenção Americana de Direito Humanos (CADH) e demais normas internacionais a tratarem dos direitos humanos. Isso porque

“na atualidade vemos que já não basta a mera incorporação formal dos tratados internacionais de direitos humanos, para se dar cumprimento aos seus imperativos se requer um esforço interpretativos maior por parte das jurisdições nacionais que incorpore os padrões a nível internacional”.¹⁰⁰

O autor aponta, então, que o controle da convencionalidade seria a concretização jurisdicional da obrigação de garantir os direitos humanos na esfera doméstica prevista na maioria dos tratados de direitos humanos. Uma de suas peculiaridades seria marcar um ponto robusto de convergência entre os sistemas de proteção nacional e internacional dos direitos humanos, algo que mostra como o instituto vai de pleno encontro com os objetivos deste trabalho. Este instrumento surge da constatação pela Corte IDH de um déficit nos casos levados à sua apreciação, visto que diversos problemas tinham origem na falta de aplicação por parte das autoridades locais, principalmente

⁹⁷ No original “*en una herramienta eficaz para la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito interno*”. Corte IDH. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humano No 7: Control de Convencionalidad*. 2019. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>>. Acesso em: 31.05.2020

⁹⁸ Para mais sobre o assunto, consultar TORELLY, Marcelo. *Control de Convencionalidade: constitucionalismo regional dos direitos humanos?*. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 1, 2017, p. 321-353.

⁹⁹ ROJAS, Claudio Nash. *Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. XIX, p. 489-509, Bogotá, 2013.

¹⁰⁰ No original “*En la actualidad vemos que ya no basta con la mera incorporación formal de los tratados internacionales de derechos humanos, sino que para dar cumplimiento a sus imperativos se requiere un esfuerzo interpretativo mayor por parte de las jurisdicciones nacionales, que incorpore el desarrollo de estándares a nivel internacional*”. *Ibid.* p. 490.

o judiciário, das obrigações internacionais assumidas pelo Estado e incorporadas na legislação nacional.

Buscando solucionar este déficit, a Corte IDH prevê dois âmbitos complementares de atuação do controle de convencionalidade: o nacional e o internacional. A nível internacional a Corte IDH é quem exerce o controle, a partir de casos concretos que são submetidos ao seu conhecimento. Porém, neste trabalho parece mais interessante explorar a vertente nacional do instituto, no qual o controle de convencionalidade é realizado pelos agentes do próprio Estado, principalmente os operadores de justiça. Como aponta o autor:

“Tendo isso em mente, podemos afirmar que o que os juízes e todos os funcionários do Estado são obrigados a interpretar as normas internas de maneira compatível com as obrigações internacionais do Estado e que efetivem os direitos consagrados, internamente e internacionalmente”.¹⁰¹

Seguindo esta lógica, a Corte IDH se manifestou no Caso Almonacid Arellano e outros *vs* Chile, apontando que “está ciente de que juízes e tribunais internos estão sujeitos ao estado de direito e, portanto, são obrigados a aplicar as disposições em vigor no sistema jurídico”,¹⁰² destacando, porém, que quando um Estado ratifica um tratado internacional, com especial destaque à Convenção Americana de Direito Humanos, seus juízes, como parte do aparato estatal, também se tornam obrigados por ele. Isso faz com que o poder judiciário também seja responsável por garantir que os efeitos das disposições dos tratados de direitos humanos não sejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias ao seu objeto e finalidade.

Este é um instituto de grande destaque dentro da jurisprudência da Corte IDH, e foi se desenvolvendo a partir de diversas decisões do órgão

¹⁰¹ No original “Teniendo claro esto, podemos afirmar que lo que sí están obligados a hacer los jueces y todos los funcionarios del Estado es a interpretar las normas internas de forma tal que sean compatibles con las obligaciones internacionales del Estado, y que le den efectividad a los derechos consagrados interna e internacionalmente”. *Ibid.* p. 492.

¹⁰² No original “La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico”. Corte IDH: Caso Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile, 26 de setembro de 2006, párrafo 124.

interamericano. Assim, uma análise da evolução do instituto nos mostra que através de sua jurisprudência a Corte IDH definiu que: o dever de controle de convencionalidade se direciona ao judiciário dos Estados mas também a todos os outros poderes públicos,¹⁰³ que ele deve ser feito de ofício pelos juízes não sendo necessário ser argumentado pelas partes para ser aplicado,¹⁰⁴ ele não tem apenas como parâmetro a Convenção Americana de Direitos Humanos como também outros tratados ratificados pelos Estados que abordem obrigações de direitos humanos¹⁰⁵ e as interpretações dadas a eles pela jurisprudência da Corte IDH,¹⁰⁶ inclusive em suas Opiniões Consultivas.¹⁰⁷

Quanto à possibilidade de se aplicar as obrigações de direito internacional sobre mudanças climáticas por este instituto, é necessário destacar que a própria Corte IDH, em sua Opinião Consultiva 23 de 2017, reconheceu

“a existência de uma relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos, em tanto a degradação ambiental e os efeitos adversos da mudança climática afetam o desfrute efetivo de os direitos humanos”.¹⁰⁸

Neste documento podem ser notadas diversas menções expressas às mudanças climáticas, além de ser notavelmente reconhecido pela consolidação de que o meio ambiente equilibrado - além de constituir condição básica para o desfrute de diversos direitos humanos - se apresenta como um direito humano autônomo com proteção prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos.

O parágrafo 54 do mencionado documento dispõe que:

“Desta relação de interdependência e indivisibilidade entre os direitos humanos, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, surgem múltiplos pontos de

¹⁰³ Corte IDH: Caso Gelman vs. Uruguay, 24 de fevereiro de 2011, parágrafo 239.

¹⁰⁴ Corte IDH: Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, 24 de novembro de 2006, parágrafo 128.

¹⁰⁵ Corte IDH: Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 novembro de 2012, parágrafo 330.

¹⁰⁶ Corte IDH: Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, 26 de novembro de 2010, parágrafo 225.

¹⁰⁷ Corte IDH Opinião Consultiva OC - 21/14. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.*

¹⁰⁸ Corte IDH, Opinião Consultiva 23-2017. Meio Ambiente e Direitos Humanos, parágrafo 47.

conexão pelos quais, como foi expresso pelo Especialista independente, ‘todos os direitos humanos são vulneráveis à degradação ambiental, no sentido de que o pleno desfrute de todos os direitos humanos depende de um meio propício’. Neste sentido, o Conselho de Direitos Humanos identificou ameaças ambientais que podem afetar, de maneira direta ou indireta, o desfrute efetivo de direitos humanos concretos, afirmando que i) o tráfico ilícito e o gerenciamento e eliminação inadequadas de produtos e desperdícios tóxicos e perigosos constituem uma ameaça grave para os direitos humanos, incluídos o direito à vida e à saúde ; ii) **a mudança climática tem repercussões muito diversas no desfrute efetivo dos direitos humanos, como os direitos à vida, a saúde, a alimentação, a água, a casa e a livre determinação, e iii) a degradação ambiental, a desertificação e a mudança climática mundial estão agravando a miséria e o desespero, com consequências negativas para a realização do direito à alimentação, em particular nos países em desenvolvimento**” (destaques da autora).

Estas são apontadas como algumas das interrelações apontadas pela Corte IDH entre as mudanças climáticas e diversos direitos humanos.

Assim, com base neste reconhecimento expresso feito pela Corte IDH na referida Opinião Consultiva e a partir do reconhecimento amplo na doutrina da interrelação entre direitos humanos e mudanças climáticas¹⁰⁹ - que é inclusive positivada no preâmbulo do próprio Acordo de Paris¹¹⁰ - defende-se que os tratados e obrigações contidos no Regime Internacional de Mudanças Climáticas também poderiam ser considerados nos parâmetros para o Controle de Convencionalidade. Nota-se, então, como este instituto desenvolvido pela jurisprudência da Corte IDH pode se tornar mais um instrumento de entrelace entre as perspectivas internacionais e internas, a ser explorado de forma vantajosa pelos litigantes no continente americano.

¹⁰⁹ Ver: BORRÀS, Susana et al. El régimen jurídico del cambio climático: entre la justicia climática y los derechos humanos. Ministerio de Economía Competitividad. Proyecto de investigación: Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: Hacia una matriz conceptual para la gobernanza global. Working Paper no 2. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, Marzo 2016. Disponível em: <http://www.dret-public.urv.cat/media/upload/domain_89/arxius/working%20papers/DEFINITIUS/working%20paper%202.pdf>. Acesso em 01 abr. 2019. E RIAÑO. Astrid Puentes. *Litígio Climático e Direitos Humanos*. In. SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019. p. 215-235.

¹¹⁰ “Reconhecendo que a mudança climática é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao tomar medidas para combater as mudanças climáticas, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, o direito à saúde, os direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade, o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, empoderamento das mulheres e a igualdade intergeracional”. Acordo de Paris, 2015.

A partir deste panorama geral, pode-se notar que, como dito por Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Bitter Fabbri:

“[o]s desafios para a implementação de normas e políticas existentes, a possibilidade de se instrumentalizar ações fundamentadas perante o judiciário, e a relação intrínseca da questão climática com direitos humanos fundamentais, revelam a potencial contribuição da litigância para o fortalecimento da governança climática”.¹¹¹

Hoje a urgência da crise climática requer diversos graus de intervenção e o envolvimento por partes do setor produtivo, de entidades da sociedade civil e dos poderes estatais, em todos os níveis de governança, do local ao nacional e o global, e neste sentido a litigância climática é um instrumento central de ação climática pois permite a participação de diversos autores e a integração dos diferentes níveis de atuação.

Assim, os atuantes do cenário jurídico devem ousar e exigir do judiciário respostas que podem ser vistas como excessivamente políticas e desafiadoras da noção clássica de separação de poderes, pois esta deve ser adaptada para as necessidades de se promover de forma substancial e efetiva a ação climática. Somando-se a isso, deve-se inovar rejeitando divisões estanques entre direito internacional e direito interno, apostando no entrelaçamento dos dois âmbitos de forma a se aproveitar ao máximo as ferramentas trazidas por cada um dos campos. Deste modo, os institutos jurídicos devem ser adaptados a esta nova realidade trazida pela crise climática, ou seja, deve-se pensar o Direito associado à variável climática e seus desdobramentos.

Dada a centralidade que esta estratégia de ação projeta, no próximo capítulo será analisada mais a fundo a litigância climática, trazendo-se estudos de casos em que pode ser visto a exigência do cumprimento de normativas internacionais por cortes nacionais, como forma de evidenciar a importância deste entrelaçamento. A partir da análise da repercussão positiva dos casos estratégicos propostos, se buscará evidenciar suas contribuições

¹¹¹ SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019. p. 415.

para o alcance de uma ação climática mais ambiciosa e a consolidação da litigância como um mecanismo de governança climática.

3. Litigando a crise climática

O fenômeno da litigância climática pode ser considerado um fenômeno relativamente recente, a primeira decisão judicial significativa que trouxe a questão das mudanças climáticas nos EUA data de 1990¹¹², e a primeira ação que foi elaborada com o intuito de ser um litígio climático foi proposta pelo *Greenpeace* na Austrália em 1994.¹¹³ Porém não há dúvidas que atualmente o fenômeno vem se expandido e ganhando visibilidade. Em análise feita sobre o *status* da litigância climática em 2019,¹¹⁴ o *Gratham Institute* destaca que existiam naquele ano 1.328 litígios climáticos propostos em 28 diferentes países e 4 jurisdições supranacionais.¹¹⁵ Os EUA e a Austrália seguem, nesta ordem, sendo os países que mais concentram casos, o primeiro com um total de 1.023 casos (ou seja, a grande maioria do total de casos do globo), e o segundo com 94 casos. Apesar desta grande concentração, o relatório destaca que “os litígios sobre mudanças climáticas continuam tendo uma expansão geográfica. Agora existem casos nas Américas, na Ásia e na região do Pacífico e na Europa”¹¹⁶. Destaca-se que a maioria destes casos aborda as mudanças climáticas de forma secundária, mas mesmo assim nota-se que as ações judiciais que abordam as causas e

¹¹² Caso *City of Los Angeles vs National Highway Traffic Safety Administration*. A ação foi proposta em 1986 e questionava a decisão de não realizar estudos de impacto ambiental. Disponível em <<http://climatecasechart.com/case/city-of-los-angeles-v-nhtsa/>> Acesso em 21.06.2020

¹¹³ Caso *Greenpeace Australia Ltd. vs Redbank Power Co.* A ação questionava a outorga de uma licença para a construção de uma central energética. Disponível em <<http://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-australia-ltd-v-redbank-power-co/>> Acesso em: 21.06.2020.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019. p. 26.

¹¹⁴ SETZER, Joana; BYRNES, Rebecca. *Global trends in climate change litigation:2019 snapshot*. *Gratham Institute on Climate Change and the Environment* (GRI), 2019. Disponível em <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf> Acesso em: 14.06.2020

¹¹⁵ Além do *Gratham Institute on Climate Change and the Environment*, da Universidade *London School of Economics*, outra base de dados a realizar a contagem de casos nos EUA e no mundo é o *Sabin Center for Climate Change Law*, da Universidade de Columbia, que indica que atualmente teríamos um total de 1.574 casos em todo o mundo. Data de consulta 21.06.2020. Disponível em <<http://climatecasechart.com/search/>>

¹¹⁶ No original “*Climate change litigation continues to see a geographic expansion. There are now cases in the Americas, Asia and the Pacific region, and Europe*”. SETZER, Joana; BYRNES, Rebecca. *Global trends in climate change litigation:2019 snapshot*. *Op. Cit.* p. 1.

consequências das mudanças climáticas são cada vez mais frequentes nos tribunais nacionais.¹¹⁷

Por mais que se constate a expansão deste fenômeno, a literatura ainda não encontrou um conceito único para designar a litigância climática.¹¹⁸ Há autores que possuem uma visão mais restrita do termo, como é o caso de Markell e Rhuk¹¹⁹ que definem litígios climáticos como ações destinadas ao poder judiciário ou instâncias administrativas cujas decisões abordam direta ou expressamente questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas em sua essência às causas ou impactos das mudanças climáticas. Esta visão, no entanto, é criticada por Peel e Ososky¹²⁰ que a consideram reducionista e propõem a inclusão de ações que, embora não abordem diretamente a mitigação ou adaptação às mudanças climáticas, têm o potencial de provocar efeitos neste sentido.

As autoras entendem, então, a litigância climática como sendo um amplo espectro de ações que direta ou indiretamente estão relacionadas às mudanças climáticas, se desdobram nos seguintes níveis: (i) litigância que não lida especificamente com o tema das mudanças climáticas, mas que resulta em implicações para mitigação ou adaptação; (ii) litigância que tem as mudanças climáticas como uma das motivações, mas não as mencionam explicitamente (geralmente utilizando argumentos ambientais mais amplos); (iii) litigância que tem as mudanças climáticas como um tema periférico; e (iv) litigância que tem as mudanças climáticas como tema central. Assim, com a união destas diferentes esferas, que vão de uma abordagem mais ampla até uma bem específica, proporcionam uma visão bem mais extensa das ações que deveriam ser consideradas litígios climáticos. Reconhecendo estas

¹¹⁷ SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. Op. Cit. p. 60.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 24.

¹¹⁹ MARKELL, David; RUHL, J. B. *An empirical assessment of climate change in the courts: a new jurisprudence or business as usual?*. *Florida Review*, Gainesville, v. 64, n. 1, 2012. p. 27.

¹²⁰ PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari. *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*. Op. Cit. p. 6-9.

divergências, Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Bitter Fabbri apontam que

“a litigância climática ainda é um conceito em construção, e que vem se consolidando na medida em que se amplificam as ações judiciais que visam, direta ou indiretamente, a mitigação ou adaptação às mudanças climáticas”.¹²¹

Independentemente do conceito de litígios climáticos adotado, dada a transversalidade do tema das mudanças climáticas e sua capacidade de afetar os mais diversos aspectos da vida na terra, é certo que este grupo abarca um amplo leque de ações diferenciadas entre si. Assim, são propostas diferentes formas de classificar os litígios climáticos. Uma primeira divisão é feita a partir do tema abordado pela ação,¹²² sendo apontadas quatro principais questões que podem ser perseguidas: mitigação, adaptação, perdas e danos, e riscos climáticos. As ações de mitigação englobariam todas as ações com o intuito de reduzir emissões de gases GEE, incluindo aquelas que buscam forçar governos a implementar leis e políticas destinadas a redução de emissões. As ações de adaptação englobariam todas as ações que buscam a redução de vulnerabilidades aos efeitos das mudanças climáticas, podendo exigir de governos, empresas e até cidadãos a adoção de medidas de enfrentamento dos impactos atuais e futuros desta crise. As ações de perdas e danos englobariam todas as ações indenizatórias que buscam a reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas, podendo ser movidas em face de empresas ou governos os responsabilizando por danos causados a indivíduos - ou grupos de indivíduos - em razão de eventos climáticos extremos ou alterações ambientais permanentes associadas às mudanças de temperatura. Por fim, as ações de risco climático englobariam toda as ações que exigem a avaliação e gestão de riscos associados às mudanças climáticas, podendo exigir que estes riscos sejam levados em consideração pelos

¹²¹ SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. Op. Cit. p. 25.

¹²² *Ibid.* p. 59.

Estados, em processos de licenciamento ou afins, ou por empresas e instituições financeiras, em seus relatórios e balanços.

Como se nota, é uma área ampla com influência em diversas áreas do direito, tendo os litigantes uma vasta opção de fundamentos legais desde normas administrativas à responsabilização civil, passando por direitos fundamentais, deveres societários de informação, e em alguns casos obrigações internacionais, especialmente aquelas contidas no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, mas também obrigações mais amplas de direitos humanos, como analisado no capítulo anterior.

Uma outra classificação que é de especial interesse para o objetivo deste trabalho é divisão entre casos de litigância climática estratégica ou rotineira, dada a sua preocupação com a influência dos litígios climáticos na governança climática. Esta classificação busca relacionar os litígios com seu intuito mais amplo de influenciar a ação climática, sendo os casos estratégicos aqueles que possuem uma abordagem visionária e buscam influenciar a responsabilidade climática, pública e privada, de forma ampla, instigando debates e mudanças políticas em relação às mudanças climáticas. Já os casos de rotina seriam aqueles com um escopo mais centrado em uma problemática específica, mas que ainda assim expõem os tribunais a argumentos sobre mudanças climáticas em casos mais frequentes em seu dia a dia.¹²³ Neste trabalho será feito um destaque aos litígios climáticos estratégicos, tendo em vista seu objetivo almejado de influenciar de forma mais ampla a ação climática, buscando-se verificar como litigantes estruturam suas ações para este fim e os resultados obtidos.¹²⁴

¹²³ SETZER, Joana; BYRNES, Rebecca. *Global trends in climate change litigation:2019 snapshot*. *Op. Cit.* p. 2

¹²⁴ Necessário ressaltar, no entanto, que análises estão sendo feitas sobre como casos rotineiros também podem ter algum impacto no comportamento e nas decisões de governos ou de entidades privadas, mesmo que não seja seu objetivo principal. Neste sentido, ver: Bouwer Kim. *The unsexy future of climate change litigation*. *Journal of Environmental Law*, v. 30, n. 3, novembro 2018, p. 483–5066.

A utilização de litígios estratégicos é uma técnica tradicionalmente invocada por litigantes de direitos humanos. Evorah Cardoso¹²⁵ trabalha o conceito ao analisar a litigância perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e aponta que nestes casos as entidades de proteção a direitos humanos buscam a formulação de casos paradigmáticos visando utilizar o Poder Judiciário para alcançar mudanças sociais que vão além da sentença, seja através da formação de precedentes, da provocação de mudanças legislativas ou criação de políticas públicas. O objetivo central destes casos não se limita a alcançar uma solução do caso concreto, como a reparação da vítima, eles são pensados a partir do o impacto que terão no avanço do tratamento jurídico daquele tema. Assim, oferece-se a uma distinção com a advocacia *client-oriented*, voltada precipuamente a satisfazer os interesses de clientes, e uma estratégia *policy-oriented*, voltada para a regulação mais ampla do assunto. Nesta segunda categoria, os advogados atuam de forma estratégica na seleção do caso, conforme a agenda da entidade que promove a ação, e nota-se que o caso pode desencadear os efeitos de sensibilização judicial e política à questão mesmo quando não obtém uma decisão favorável.

Partindo desta definição, a autora Ana Maria Nusdeo¹²⁶ conclui que algumas das categorias de litígios climáticos corresponderiam à caracterização conceitual dos litígios estratégicos. Nas palavras da autora

"O primeiro lugar é ocupado pelas ações contra governos que pleiteiam a criação ou intensificação de regras, legislação ou políticas para promover a redução de emissões de gases de efeito estufa. São ações claramente estratégicas. Seu julgamento favorável desencadeia a necessidade de resposta pelos demais poderes na jurisdição e podem formar precedentes. Mas também ações que demandam a inclusão de mudanças climáticas em estudos ambientais e procedimentos de autorização administrativa; as que propõem a extensão de direitos humanos, civis ou de propriedade a indivíduos ou grupos afetados por efeitos das mudanças climáticas e mesmo as que buscam criar liames de responsabilidade entre causadores do problema e suas vítimas, podem ser decididas ou levadas a debate na sociedade de modo a promover avanços estratégicos".

¹²⁵ CARDOSO, Evorah, *Litígio Estratégico e o Sistema interamericano de direito humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. P. 41.

¹²⁶ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Litigância e governança climática. Possíveis impactos e implicações*. Op. Cit. p. 151-152

A autora destaca ainda que as decisões destes casos auxiliam também na ampliação do entendimento doutrinário sobre o papel dos Poderes na questão da proteção climática e ambiental, assim como sobre a extensão e as implicações da proteção climática e ambiental pelo poder legislativo. Assim, afirma existir um potencial destas ações em fazer avançar a pauta climática de forma mais ampla.

De fato, estas ações judiciais apresentam uma abordagem estratégica que extrapola os pedidos específicos de proteção dos direitos concretos exigidos nelas, e assim transformam o Poder Judiciário em um ator relevante na evolução da governança climática.¹²⁷ Dada esta importância, o presente trabalho se propõe a realizar uma análise qualitativa de dois casos paradigmáticos de litigância climática estratégica: o caso holandês de Urgenda, que teve como pedido a revisão das metas de redução das emissões holandesas, e o caso inglês de Heathrow, que teve como pedido a levada em consideração do Acordo de Paris no Plano de Expansão do aeroporto de Heathrow (ANPS) editado pelo Secretário de Estado para Transportes. O objetivo desta análise é avaliar como se desenvolveu seu potencial estratégico e que efeitos geraram na governança climática de forma mais ampla.

Estes casos têm em comum, além do seu potencial estratégico, o uso de tratados internacionais do Regime Internacional das Mudanças Climáticas para sua fundamentação, algo que vai de encontro com a defesa deste trabalho no sentido de verificar as vantagens que podem ser obtidas com o entrelaçamento de normativas internacionais e atuação no âmbito interno. Como destacado no capítulo anterior, diversas são as possibilidades de fontes de direitos e obrigações que podem ser articuladas em um litígio climático “incluindo o direito internacional, o direito constitucional, o *common law*, (em países de direito anglo-saxão), a legislação doméstica (nacional, estadual e municipal) e políticas estabelecidas por órgãos e agências

¹²⁷ SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. Op. Cit. p. 414.

governamentais”.¹²⁸ Assim, estes dois casos foram selecionados a partir do seu uso do arcabouço normativo internacional e da sua formulação estratégica em utilizá-lo para obter avanços na governança climática. Além disso, foram selecionados por receberam grande atenção no âmbito internacional, tendo um julgamento favorável em pelo menos a segunda instância de avaliação, no caso de Heathrow, ou confirmado em última instância, no caso de Urgenda, trazendo uma maior estabilidade para suas decisões.

3.1. Caso Urgenda: Fundação Urgenda vs Governo da Holanda (Ministério da Infraestrutura e Meio Ambiente)

O caso Fundação Urgenda vs Governo da Holanda é um caso holandês de grande destaque internacional, iniciado em 2012 pela Fundação Urgenda,¹²⁹ uma organização da sociedade civil preocupada com o desenvolvimento de planos e medidas para prevenir as mudanças climáticas.¹³⁰ A Fundação ajuizou, junto com 900 cidadãos holandeses, a ação contra o Governo da Holanda na pessoa do Ministério da Infraestrutura e Meio Ambiente pois acreditava que o Estado estava fazendo muito pouco para evitar mudanças climáticas perigosas. Pediu-se, então, que o poder judiciário do país declarasse a obrigação de reduzir ou garantir a redução das emissões de GEE da Holanda em 40% até 2020 ou, ao menos, 25% comparado com os níveis de 1990. Alternativamente, pediu-se que as reduções chegassem a 40% em 2030, comparadas a 1990. O pedido foi feito através de uma ação coletiva buscando defender os interesses dos atuais residentes da Holanda que estão ameaçados por mudanças climáticas perigosas.¹³¹

¹²⁸ *Ibid*, p. 423.

¹²⁹ O nome da Fundação deriva da junção das palavras em inglês *Urgent Agenda*, em português *Agenda Urgente*.

¹³⁰ Holanda. Suprema Corte. Fundação Urgenda vs Governo da Holanda. Decisão em 20.12.2019. Par. 2.2.1

¹³¹ *Ibid*

A ação foi ajuizada desafiando os esforços do recém-eleito governo holandês para se afastar dos compromissos de mitigação do governo anterior,¹³² com o pedido de uma meta mais ambiciosa do que aquela assumida formalmente pelo novo Governo de 20% até 2020 em comparação com 1990.¹³³ Os autores alegaram que a recente revisão do governo das metas de redução de emissões de GEE representou uma violação de seu dever de cuidado imposto ao Governo constitucionalmente.

A fundamentação da ação judicial baseou-se fortemente na ciência climática, trazendo considerações científicas e técnicas presentes nos relatórios do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), além de informações trazidas por entidades científicas públicas e privadas holandesas. Estes dados possibilitaram demonstrar: (i) as evidências das mudanças climáticas; (ii) o papel das emissões antrópicas; (iii) os cenários de emissões e os impactos previstos; (iv) as projeções de orçamento de emissões feitas para o grupo de países do Anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, grupo do qual a Holanda faz parte e se comprometeu neste tratado a assumir a liderança global na ação climática. Nota-se, então, que o elemento científico foi um aspecto central na ação, que se utilizou destes dados para embasar a sua tese de que os compromissos assumidos pela Holanda não seriam suficientes para a proteção adequada dos seus cidadãos, assim como os cidadãos não holandeses, considerando a abrangência global das mudanças climáticas.¹³⁴

A fundamentação jurídica do caso se utilizou de fontes do direito nacional e internacional, sendo baseada em (i) obrigações legais assumidas pelo país no nível internacional, destacando cada um dos tratados e normas internacionais, desde a UNFCCC até mesmo o Plano de Ação de Bali;¹³⁵ (ii)

¹³² ONU. *The Status of Climate Litigation: a global review*. Op. Cit. p. 15.

¹³³ SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. Op. Cit. p. 71-72.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Nota-se que não foi mencionado o Acordo de Paris, pois à época do pedido ele ainda não existia. Porém ele vem a ser mencionado posteriormente nas decisões em segunda instância do Tribunal de Haia, em 2018, e da Suprema Corte Holandesa, em 2019.

obrigações assumidas no âmbito do arcabouço legal regional, em especial as diretivas europeias de proteção ao meio ambiente e proteção ao clima; (iii) normas internacionais de direito humanos especialmente as contidas na Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH); (iv) os direitos fundamentais tutelados na constituição do país; e (v) normas legais sobre mitigação de GEE.¹³⁶

A Fundação autora organizou estas diferentes fontes de fundamentação em uma argumentação de que as emissões de gases de efeito estufa da Holanda contribuem para uma mudança perigosa do clima, e a participação das emissões do país (absoluta e *per capita*) no total das emissões globais é excessiva. Isso significaria que as emissões holandesas, pelas quais o Estado é responsável, são ilegais visto que violam os deveres constitucionais de cuidado do Estado perante seus cidadãos, e os deveres de proteção a vida, a vida privada e moradia, positivados nos arts. 2º e 8º da Convenção Europeia de Direitos humanos.¹³⁷ Assim, de acordo com leis nacionais e internacionais, o Estado estaria obrigado a garantir uma redução do nível de emissões a fim de evitar as mudanças climáticas perigosas, que segundo dados científicos e em especial o Quarto Relatório do IPCC deve ser de 25% a 40% em comparação às emissões de 1990 para os países do Anexo I da UNFCCC,¹³⁸ para que se possa alcançar o objetivo de manutenção do aquecimento terrestre em 2º C.¹³⁹

Em resposta, o Governo da Holanda alegou que seus compromissos oficialmente assumidos seriam condizentes com as diretrizes internacionais, constitucionais e legais previstas no arcabouço jurídico acionado, não existindo qualquer obrigação legal seja de direito interno seja de direito internacional a determinar que o Estado deve tomar medidas para atingir a

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Não há positivado na CEDH o direito humano ao meio ambiente, fazendo com que estes dois artigos sejam amplamente utilizados na jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos para assegurar a proteção ao meio ambiente. Isto é apontado pela própria Suprema Corte Holandesa nos parágrafos 5.2.1-5.5.3 da decisão.

¹³⁸

¹³⁹Holanda. Suprema Corte. Fundação *Urgenda* vs Governo da Holanda. Decisão em 20.12.2019. Par. 2.2.2

meta de redução reivindicada na ação. Nesta lógica, argumentou que o objetivo mencionado do Quarto Relatório do IPCC não prevê um padrão vinculante e que dos arts. 2 e 8 da CEDH não deriva uma obrigação do Estado de adotar medidas mitigadoras contra as mudanças climáticas. Alegou também que as emissões do país eram pequenas se comparadas com a de outros países e que a mitigação das mudanças climáticas seria uma obrigação comum a ser buscada em cooperação internacional e não em sede de ação judicial. Argumentou ainda que o Governo da Holanda em si não seria responsável pelas emissões e, portanto, não poderia assumir a obrigação de reduzi-las. Por fim, afirmou que a decisão quanto às medidas de mitigação cabíveis à Holanda seria de competência discricionária do Poder Executivo, não cabendo ao Poder Judiciário arbitrar as condições a que o Estado deve se enquadrar sob pena de incorrer em uma violação do princípio de separação dos poderes.¹⁴⁰

A decisão de primeira instância acatou o pedido autoral e ordenou que o Estado limitasse as emissões anuais de gases de efeito estufa na Holanda em pelo menos 25% em comparação com o nível de 1990 até o final de 2020. A decisão declarou que o Estado agiu ilegalmente violando seu dever de cuidado (*duty of care*), positivado no art. 21 da Constituição Holandesa, ao não agir de forma suficiente para evitar mudanças climáticas perigosas. Isso porque, devido à gravidade das consequências das mudanças climáticas e à alta chance de que – sem medidas mitigadoras – ocorram mudanças climáticas perigosas, o Estado tem o dever de cuidar para tomar medidas neste sentido. Para determinar o que significaria este dever de cuidado constitucional em relação às mudanças climáticas, levou em consideração o consenso científico internacional assim como tratados contidos no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, concluindo a partir destas fontes não ser adequada a redução proposta oficialmente pelo Estado.¹⁴¹

¹⁴⁰ *Ibid.* Par. 2.2.3

¹⁴¹ *Ibid.* Par. 2.3.1

Destaca-se, no entanto, que neste primeiro momento não são reconhecidas violações aos direitos humanos à vida, à vida privada e moradia positivados na CEDH, sendo a ilegalidade encontrada baseada apenas na obrigação constitucional de dever de cuidado do Estado. A decisão ainda apontou que o fato de a Holanda atualmente contribuir apenas em pequena medida para as emissões globais de GEE não alteraria o seu dever de cuidado e que, como o Estado não declarou ou provou que a ordem de redução determinada levaria a um ônus desproporcionalmente pesado, ela deveria ser aplicada. Entendeu, no entanto, que a obrigação de redução a uma porcentagem superior a 25% contrariaria o poder discricionário do Estado, e no intuito de proteger esta discricionariedade também destacou que o Governo teria a liberdade total para determinar como cumprir a decisão, trazendo algumas sugestões de medidas que poderiam ser tomadas mas sem atribuir-lhes caráter vinculante.¹⁴²

O Governo holandês, diante desta decisão, apresentou recurso reiterando suas alegações de que não haveria qualquer norma que o vinculasse a uma redução de 25% das emissões em 2020 e que o a decisão em primeira instância, ao determinar tal redução, estaria violando o princípio da separação dos poderes. A decisão em segunda instância proferida pelo Tribunal de Haia, no entanto, confirmou a decisão original de condenação do Estado na redução de suas emissões em 25%.

O Tribunal de Haia, nesta decisão, incluiu ainda em sua fundamentação a violação aos arts. 2 e 8 da CEDH, o que representou um grande avanço na associação das mudanças climáticas às violações de direitos humanos. Neste quesito, o Tribunal entendeu que repousa sobre o art. 2 da CEDH a obrigação positiva de proteger a vida dos cidadãos sob sua jurisdição, enquanto o art. 8 da CEDH cria a obrigação de proteger o direito à moradia e à vida privada, e esta obrigação se aplica quanto a todas as atividades, públicas ou não, que possam pôr em risco estes direitos, em

¹⁴² *Ibid.*

especial atividades industriais que são inerentemente perigosas. Assim, entendeu que, quando o Estado souber da existência de uma ameaça real e iminente, ele deve tomar medidas preventivas para evitar o máximo possível de danos. A partir desta interpretação, o Tribunal concluiu estar claro pelos fatos e circunstâncias estabelecidos na ação que existe uma ameaça real de perigosas mudanças climáticas, que representa um sério risco de que a atual geração de residentes da Holanda seja confrontada com perda de vidas ou perturbação da vida familiar, e a partir deste contexto surge a obrigação do Estado de protegê-los contra essa ameaça real tomando medidas mitigadoras.¹⁴³

Insatisfeito com a confirmação da decisão, o Governo recorreu novamente, requerendo à Suprema Corte Holandesa a cassação da decisão recursal. A decisão da Suprema Corte foi publicada em 13 de janeiro de 2020 e negou o pedido de cassação do Estado, mantendo a decisão da Corte de Apelação.

Para analisar se estava correta a conclusão do Tribunal de Haia, a Suprema Corte passou pela análise de quatro perguntas. A primeira pergunta se referia a existência de apoio da comunidade internacional à meta apontada no Quarto Relatório do IPCC de redução de 25 a 40% das emissões pelos países do Anexo I – países que assumiram a responsabilidade de liderar a ação climática global dada as suas emissões históricas. Nesse quesito entendeu que existe um alto grau de consenso internacional sobre a necessidade urgente de redução de emissões nos níveis mencionado a fim de - pelo menos - ser capaz de atingir o objetivo máximo de 2° C de aquecimento. Este elevado grau de consenso é constatado a partir de diversos momentos em que a comunidade internacional reiterou a diminuição apontada no Relatório do IPCC como necessária, entre elas: a COP de Bali em 2007; a COP de Cancun em 2010; a COP de Durban em 2011, cujo preâmbulo prevê expressamente que os países do Anexo I têm o objetivo de

¹⁴³ *Ibid.* Par. 2.3.2

reduzir suas emissões totais em pelo menos 25% e até 40% em 2020 em comparação com 1990; a COP de Doha em 2012, na qual foi na proposta de emenda ao Protocolo de Quioto que fez menção à necessidade de que os países do Anexo I aumentassem a ambição de seu compromisso se esforçando para emitir pelo menos 25-40% menos gases de efeito estufa até 2020 em comparação com as emissões de 1990. A necessidade de uma redução nestes níveis também foi expressa nas conferências climáticas em Varsóvia, Lima e Paris nos sucessivos 2013, 2014 e 2015 (COP-19, COP-20 e COP-21), nas quais esta necessidade de redução foi endossada nas decisões, por referência à Emenda de Doha ou a decisões tomadas em conferências anteriores. Assim, a partir desta extensa base de manifestações políticas internacionais, o Tribunal constatada a existência de um “terreno comum”,¹⁴⁴ que deveria ser levado em consideração na interpretação e aplicação da CEDH, como ocorre no caso em questão.¹⁴⁵

A segunda pergunta analisada foi se este objetivo também se aplicaria à Holanda como país individualmente, e neste quesito a Suprema Corte entendeu que o Tribunal de Haia decidiu acertadamente sobre da necessidade urgente de redução nestes níveis se aplicar também à Holanda individualmente. Isso porque, apesar de a meta de 25-40% seja incluída no Quarto Relatório do IPCC para os países do Anexo I como um grupo, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e no Acordo de Paris os Estados assumem um objetivo geral e obrigações internacionais individuais de mitigação relacionadas a ele. Assim, a partir desta lógica, o objetivo de redução apontado exigiria também uma tomada de ação individualizada por todos os países do grupo.¹⁴⁶

Em seguida, na terceira pergunta a Corte analisa a adequação da política adotada atualmente pelo Governo a este cenário. Neste âmbito, concorda com a crítica feita por Urgenda de que o Governo apenas assumiu

¹⁴⁴ Parâmetro utilizado pela jurisprudência do Tribunal Europeu de Direito Humanos.

¹⁴⁵ *Ibid.* Par. 7.1 e 7.2

¹⁴⁶ *Ibid.* Par. 7.3

metas de redução mais ambiciosas para período subsequentes (2030, 2050, 2100) e que a meta para 2020 não estaria em consonância com as metas posteriores. A Corte aponta, neste sentido, que qualquer adiamento das reduções de emissões se traduz obrigatoriamente na necessidade de reduções mais robustas no futuro, a fim de compensar este adiamento. Isto significa que, qualquer atraso na redução de emissões tornariam as medidas de redução a serem tomadas posteriormente para alcançar o mesmo resultado, em princípio, mais drásticas e custosas, além de serem mais arriscadas. Levando isto em consideração, a Corte conclui que o Governo deve se esforçar por uma redução de mais de 25% nas emissões GEE até 2020, em vez de uma redução menor. Aponta ainda que o Governo não explicou como uma política voltada para uma redução de apenas 20% em 2020 poderia ser considerada justificável e não trouxe qualquer apresentação de medidas que pretende adotar nos próximos anos, nem como estas medidas seriam viáveis e suficientes na prática para contribuir para a participação da Holanda na prevenção de mudanças climáticas perigosas. Assim, com base nestas observações, conclui que a atuação do Estado não vem sendo adequada ou suficiente.¹⁴⁷

A última pergunta analisada consistiu no questionamento de se resultaria de todas estas constatações a obrigação legal do Estado de atingir uma redução de emissões consonante com a meta de 25 a 40%. Neste quesito, a Suprema Corte conclui que há fundamentação legal válida a justificar o entendimento de que o Estado deve, em qualquer caso, aderir à meta de uma redução mínima de 25% em 2020, como definido pelas instâncias inferiores. Isto porque, como mencionado, existe um consenso na comunidade internacional e na ciência climáticas que é urgentemente necessária uma redução de emissões dos países do Anexo I - que devem liderar a ação climática global - de pelo 25 a 40% para que seja possível limitar o aquecimento terrestre à 2° C. Este consenso internacional pode ser invocado

¹⁴⁷ *Ibid.* Par. 7.4

para a verificação do cumprimento das obrigações positivas atribuídas ao Estado nos termos do art. 2 e 8 da CEDH, logo a meta de redução apontada representa uma obrigação em si destinada ao Estado no cumprimento do seu dever de proteção aos direitos humanos apontados. A Suprema Corte destaca, ainda, que o objetivo de alcançar uma redução de pelo menos 25% em 2020 está alinhada com o que o próprio Estado considera necessário para outros anos (especificamente os anos 2030, 2050 e 2100) e portanto, ele deve, pelo menos, lutar por uma redução de 25% em 2020.¹⁴⁸

Além destas considerações, a Suprema Corte também se dedicou a enfrentar o argumento quanto à violação da separação dos Poderes pela decisão. Sobre o tema, a Corte destaca que “se o governo é obrigado a fazer algo, ele pode, como qualquer outra pessoa, ser sentenciado a fazê-lo pelo Tribunal, a pedido do titular deste direito”, destacando que esta é uma regra fundamental do Estado de Direito consagrada na ordem jurídica holandesa. Assim, como no caso concreto chegou-se à conclusão que o Estado tem uma obrigação legal de proteção sob os termos do art. 2 e 8, a CEDH, ele pode ser sentenciado pelo judiciário a cumprir essa obrigação. Esta ordem não equivaleria a uma ordem de tomada de medidas legislativas específicas, como argumentado pelo Governo, pois o deixa livre para escolher as medidas a serem tomadas para alcançar a redução determinada.

A Suprema Corte ainda considera o argumento mais geral do Governo de que não é tarefa de juízes fazer as considerações políticas necessárias para a tomada de decisões quanto à redução das emissões de GEE de um país. Quanto a este ponto, ela se pronuncia afirmando de que a tomada de decisões neste âmbito de fato pertence ao Governo e ao Parlamento e que eles têm muita liberdade para fazer as avaliações políticas necessárias, porém cabe ao Poder Judiciário avaliar se, ao exercer essa liberdade, eles permaneceram dentro dos limites legais a que estão vinculados, e foi apenas isto que foi feito no caso.¹⁴⁹

¹⁴⁸ *Ibid.* Par. 7.4

¹⁴⁹ *Ibid.* Par. 8

O caso Urgenda foi amplamente celebrado no contexto internacional como um sucesso pois obteve de forma pioneira uma decisão a impor um aumento de ambição quanto a meta de mitigação de emissões de um Governo, tendo esta decisão sido confirmada em todas as instâncias recursais, alcançando uma decisão final dada por uma Suprema Corte, e, portanto, irrecorrível.

Como pontua Estrin,¹⁵⁰ o caso foi considerado um marco para a litigância climática na medida em que abriu a possibilidade de organizações e instituições em outros países lançarem mãos dos mesmo argumentos, em particular a existência de uma obrigação legal de proteção dos direitos fundamentais que impõe aos Estados o dever de garantir medidas de mitigação e adaptação em seus territórios. Neste mesmo sentido, o relatório anteriormente mencionado do *Gratham Institue*,¹⁵¹ que analisa o *status* da litigância climática no ano de 2019, dá alguns exemplos de casos em outras jurisdições que teriam sido influenciados por este *hight profile case*, seguindo a mesma estratégia de discutir metas de redução assumidas pelos Estados. Entre eles estão o caso *Friends of the Irish Environment vs Governo da Irlanda*, que questiona o Plano Nacional de Mitigação da Irlanda; o caso *ENvironment JEUnesse vs Governo do Canadá* que alega a falha do Governo canadense no seu dever de proteger os direitos fundamentais dos jovens; e o caso *Notre Affaire à Tous vs Governo da França*, em que quatro ONGs argumentam que as medidas tomadas o Primeiro Ministro Francês e outros 12 membros do Governo em relação ao combate às mudanças climáticas seriam insuficientes e inadequadas, violando o dever de agir do Estado.

Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Botter Fabbri¹⁵² apontam outro aspecto importante do caso: a apropriação do conhecimento científico feita pelas decisões, constatando que o acúmulo de produção científica do IPCC

¹⁵⁰ ESTRIN, David. *Limiting dangerous climate change: the critical role of citizens suits and domestic courts – Despite the Paris Agreement*, Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2016.

¹⁵¹ SETZER, Joana; BYRNES, Rebecca (2019). *Op. Cit.*

¹⁵² SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. p. 62.

foi reconhecido como prova técnica e fonte central para comprovar a evidência das mudanças climáticas e as medidas necessárias para enfrentá-las. Assim, teria aberto um precedente para que outros casos pudessem usar a mesma base técnica como referência. Quanto a sua influência, o Relatório da ONU “*The Status of climate change litigation – A global review*”¹⁵³ também destacava este caso, mesmo antes da decisão final, como sendo uma

“decisão pioneira na jurisprudência da separação de poderes porque fundamentou suas instruções ao governo para restringir os limites de emissões em uma análise baseada em direitos, e não através da referência a requisitos estatutários (tradução livre)”.¹⁵⁴

O caso Urgenda ainda ganhou grande destaque em análises doutrinárias sobre os litígios climáticos. Joana Setzer, Kamyła Cunha e Amália Botter Fabbri¹⁵⁵ entendem ser possível identificar um “efeito Urgenda” nas publicações sobre litigância climática após a decisão original de 2015, apontando para a produção de mais de uma dúzia de artigos analisando o caso Urgenda, de forma aprofundada ou comparativa.

A partir destas constatações, pode-se afirmar que o caso Urgenda deve ser visto como um caso estratégico tanto quanto ao seu objetivo - que foi alcançado - de impor uma meta mais ambiciosa de reduções de emissões para a Holanda, tanto a partir do efeito positivo que suas decisões geraram influenciando o contexto internacional da litigância climática. Outro fator importante a se destacar sobre o caso foi o seu sucesso em articular a ciência climática, a ligação das obrigações assumidas internacionalmente pelo Estado, e a necessidade de tomada de ações internas em relação a elas. Assim, foi o primeiro caso climático de grande destaque a alcançar uma decisão positiva no sentido de impor obrigações assumidas internacionalmente por um Estado no âmbito interno.

¹⁵³ ONU. *The Status of Climate Litigation: a global review* Op. Cit. p. 15

¹⁵⁴ No original: “*This decision was pathbreaking in separation of powers jurisprudence because it grounded its instruction to the government to tighten emissions limits on a rights-based analysis rather than through reference to statutory requirements*”.

¹⁵⁵ SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. (2019). Op. Cit, Capítulo 2, p. 59-86.

3.2. Caso Heathrow: Plan B Earth e outros x Secretário de Estado para Transporte

O caso Heathrow é um caso do Reino Unido proposto em 2018 por iniciativa de diferentes organizações da sociedade civil. Entre elas, destaca-se as duas que assumiram a liderança nas reivindicações relacionadas ao clima, a *Friends of the Earth* - uma rede internacional de organizações ambientais em 75 países - e a *Plan B Earth* - uma organização sem fins lucrativos britânica com a missão de cumprir os objetivos do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas. As organizações entraram com uma ação em face do Secretário de Estado dos Transportes, Chris Grayling, alegando inadequações quanto a sua consideração dos impactos das mudanças climáticas em sua decisão de expansão do Aeroporto Internacional de Heathrow e, em função destas, pedindo que fosse declarada a ilegalidade do Plano da Secretaria de Transporte que autorizou tal expansão, em inglês *Airport National Policy Statement* ou apenas ANPS. Além de ter como réu o Governo, na figura do Secretário de Estado para Transportes, a *Heathrow Airport Limited* e a *Arora Holdings Limited*, empresas responsáveis pela administração do aeroporto, também figuraram na ação como partes interessadas.¹⁵⁶

Os reclamantes ambientais argumentaram que a ANPS que apoiou a expansão de Heathrow violara a Lei de Planejamento de 2008 e a Lei de Direitos Humanos de 1998 ao não levar em consideração o Acordo de Paris e os efeitos das mudanças climáticas. Isto porque, uma vez que a Lei de Planejamento exige que o Secretário considere políticas de governo e persiga o objetivo de desenvolvimento sustentável de forma a considerar a conveniência de mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas, ela também geraria obrigações implícitas de considerar (i) as manifestações dos conselhos do Comitê de Mudanças Climáticas, (ii) as obrigações do governo

¹⁵⁶ Columbia/Sabin Center: Resumo disponível em < <http://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/?cn-reloaded=1> > Acesso em: 14.06.2020

sob o Acordo de Paris e (iii) o compromisso de revisar suas metas nacionais de mudança climática à luz do Acordo de Paris. Os Requerentes sustentaram, então, que o Secretário violou essas obrigações implícitas, apoiando a expansão do aeroporto sem considerar adequadamente a insuficiência da atual meta climática do Reino Unido para 2050, os compromissos do Reino Unido sob o Acordo de Paris, as recomendações do Comitê de Mudanças Climáticas para revisar a Meta 2050 e o recente acordo do governo para revisar a meta de 2050. Consequentemente, eles afirmaram que as ações do Secretário seriam ilegais, buscando uma declaração de tal ilegalidade pelo Judiciário. Houve ainda outros pleitos de que causas ambientais que não estariam sendo levada em consideração pelo Plano, porém para o presente trabalho importa destacar a discussão feita quanto ao tema das mudanças climáticas.¹⁵⁷

O caso foi submetido ao Tribunal Administrativo da Divisão de Bancada da Alta Corte do Tribunal de Justiça, que recusou todas as reivindicações relacionadas às mudanças climáticas apresentadas pelas duas organizações ambientais. O Tribunal entendeu que o Secretário não teria qualquer obrigação de considerar as metas climáticas do Acordo de Paris, a ciência subjacente a essas metas climáticas ou a exigência de meta climática mais rigorosa no futuro para o cumprimento do Acordo. Destacou ainda que não foi convencido pelos argumentos de que as metas de ação climática da Lei de Planejamento de 2008 e as metas do Acordo de Paris poderiam ser interpretadas como obrigações sob a Lei de Direitos Humanos de 1998. Assim, concluiu que o Secretário de Estado cumpriu suas obrigações de considerar as metas climáticas domésticas existentes e agiu de acordo com sua liberdade discricionária para editar a ANPS.¹⁵⁸ O caso sofreu em maio de 2019, então, uma derrota em primeira instância.

A decisão original, no entanto, foi reformada pela Corte de Apelação em uma decisão histórica que declarou a necessidade do Plano de

¹⁵⁷ *Ibid*

¹⁵⁸ *Ibid*

Infraestrutura do Estado (ANPS) levar em consideração o Acordo de Paris. Por isso, se faz necessário analisar esta decisão mais a fundo. Como bem apontado pela Corte de Apelação, a discussão sobre o caso não leva ao debate político sobre se ou como o aeroporto de Heathrow deve ser expandido, ao contrário “somos levados a considerar se o Tribunal Divisional estava errado ao concluir que a política do governo que prevê a construção de uma terceira pista em Heathrow foi produzida legalmente”.¹⁵⁹

A Corte aponta que as principais questões a serem decididas são divididas em quatro grupos, o primeiro a tratar do funcionamento de uma Diretiva do Conselho da Europa relativa à conservação de habitats naturais e da fauna e flora selvagens, o segundo do funcionamento de uma Diretiva do Conselho da Europa sobre a avaliação de impactos ambientais de planos e programas,¹⁶⁰ importando neste trabalho analisar os terceiro e quarto grupo de questões: as questões relacionadas aos compromissos do Reino Unido em relação às mudanças climática e a questão quanto a que tipo de remédio legal deve ser dado pela Corte em caso de ser constatada alguma ilegalidade. Inicialmente, para responder à questão relacionada ao clima são propostas algumas perguntas: (i) se o compromisso do Governo com o Acordo de Paris constitui uma política de governo sobre as mudanças climáticas, que o Secretário de Estado deveria levar em consideração; (ii) se a ANPS seria ilegal porque o Secretário de Estado agiu em desacordo com a Lei de Planejamento ao não levar uma política de governo em consideração; e (iii) se o Secretário de Estado errou ao não considerar os impactos de gases de efeito estufa que não o CO₂ e o efeito das emissões além de 2050.¹⁶¹

De início a Corte destaca que é pacífico que o Secretário de Estado não levou em consideração o Acordo de Paris ao tomar sua decisão de editar

¹⁵⁹ No original “we are required to consider whether the Divisional Court was wrong to conclude that the Government’s policy in favour of the development of a third runway at Heathrow was produced lawfully”. Inglaterra. Corte de Apelação, Divisão Civil. Plan B e outros x Secretário do Estado para Transportes. Decisão em 22.05.2019. Par. 2.

¹⁶⁰ Destaca-se que a Corte de Apelação não acata as alegações quanto a violação destas duas diretivas do Conselho da Europa, sendo a concessão de reforma da decisão e declaração de ilegalidade da ANPS baseada nos argumentos climáticos analisados neste trabalho.

¹⁶¹ *Ibid.* Par. 184

a ANPS,¹⁶² e a questão a ser analisada, então, é se ele deveria tê-lo feito. Para responder a esta questão, a Corte se dedica à análise de se o Acordo de Paris pode ser considerado uma política de Governo, avaliando neste sentido declarações feitas pelo Governo após a ratificação do Acordo de Paris. Entre elas estão (i) a Estratégia de Crescimento Limpo¹⁶³, publicada em 2017, na qual o Secretário de Estado para Energia e Estratégia Industrial declarou que o Reino Unido desempenhou um papel central na garantia do Acordo de Paris de 2015, e que as ações e investimentos para cumprir estes compromissos devem garantir que a mudança para uma economia de baixo carbono esteja na vanguarda das decisões políticas e econômicas tomadas pelo governo e pelas empresas nas próximas décadas; e (ii) a Carta da Comissão de Mudanças Climáticas ao Secretário de Estado para Transportes¹⁶⁴ na qual se reconhece que o Reino Unido tem um compromisso legalmente vinculante de reduzir as emissões de gases de efeito estufa sob a Lei de Mudanças Climáticas, mas ele também se comprometeu, através do Acordo de Paris, a limitar a elevação da temperatura global bem abaixo de 2° C e a aplicar esforços para limitá-la a 1,5° C, apontando também o lugar essencial da aviação na estratégia geral de redução de emissões do Reino Unido, o que deveria considerado e planejado pela Secretaria.

Com base nestas manifestações, a Corte concluiu existir uma política expressamente declarada pelo Governo de comprometimento ao Acordo de Paris e à limitação do aumento da temperatura global nos termos declarados por ele,¹⁶⁵ devendo ele ser visto como uma política de Governo, já assumida ao tempo da edição da ANPS. Isso porque, em primeiro lugar, a edição deste Plano ocorreu após o ato solene da ratificação do Reino Unido do tratado internacional em novembro de 2016, e, em segundo lugar, houve declarações

¹⁶² *Ibid.* Par. 186

¹⁶³ *Ibid.* Par. 209

¹⁶⁴ *Ibid.* Par. 214

¹⁶⁵ *Ibid.* Par. 216.

firmes por parte de Secretários relevantes do Governo reiterando a política de adesão ao Acordo de Paris.¹⁶⁶

A Corte vai mais além e destaca que o Acordo de Paris, mesmo sendo um tratado internacional - que por vezes possuem uma natureza recomendatória, traz um conteúdo tão “obviamente material” que “a única opinião razoável” seria a de que ele precisava ser levado em consideração.¹⁶⁷ Nesse sentido, apesar de reconhecer que o Secretário possui certa discricionariedade sobre quais políticas de governo levar em consideração em cada caso, entende que no caso em questão o Acordo de Paris era obviamente relevante dado se tratar de um plano de expansão de um aeroporto, com sérias implicações em relação a emissões de GEE.¹⁶⁸ A Corte destaca ainda que o ato de consideração do Acordo de forma expressa no documento do ANPS é um aspecto importante da transparência em relação às ações do Secretário de Estado, que possibilitam a sua consideração seja avaliada tanto pelo Parlamento quanto pelo público em geral.¹⁶⁹

Assim, a partir da conclusão que o Acordo de Paris deve ser considerado como uma política de governo, a Corte passa a analisar se a falha em leva-lo em consideração consistiria em um ato ilegal do Secretário de Estado. Entende então que, ao não levar em consideração uma política de governo, o Secretário deixou de seguir uma determinação direta e evidente da Lei de Planejamento e, portanto, haveria uma violação desta lei em uma etapa importante do processo de edição do Plano. Esta falha necessariamente influenciou o restante do processo de tomada de decisão quanto ao Plano e, desta forma, não considerar o Acordo de Paris e suas metas foi determinante para a própria decisão de editar o ANPS autorizando a expansão do aeroporto.¹⁷⁰ A Corte conclui, então, que a edição do ANPS está viciada por um erro material que leva à sua ilegalidade.¹⁷¹

¹⁶⁶ *Ibid.* Par. 228

¹⁶⁷ *Ibid.* Par. 237

¹⁶⁸ *Ibid.* Par. 246

¹⁶⁹ *Ibid.* Par. 223

¹⁷⁰ *Ibid.* Par. 233

¹⁷¹ *Ibid.* Par. 247

Outra análise a qual a Corte se dedica é se o Secretário de Estado falhou na avaliação realizada nos estudos de impacto ambiental da expansão quanto a (i) os impactos climáticos da aviação não oriundos do gás CO₂; e (ii) o efeito das emissões para além de 2050.¹⁷² Neste quesito, decidiu que consistiu em uma falha do Secretário a omissão quanto a estes pontos na análise de impactos original contida no ANPS e que, ao realizar um novo Plano, o Secretário deveria necessariamente considerá-los, dada a sua vinculação com Acordo de Paris. Para alcançar este entendimento, a Corte fez uso do Princípio da Precaução indicando que a incerteza científica não é uma razão válida para não levar um impacto em consideração e, assim, mesmo que não seja possível quantificar com precisão nesta fase inicial de análise os impactos dos gases de efeito estufa que não o CO₂, o reconhecimento de que seus impactos poderiam ser mais do que o dobro em relação aos de CO₂ é suficiente para que eles tenham que ser levados em consideração.¹⁷³

A partir de todas estas análises, a Corte conclui que a preparação e edição do ANPS foram ilegais, e que o Plano deveria ser remetido ao Secretário de Estado para reconsideração, como dispõe a Lei de Planejamento em caso de serem verificadas ilegalidades no processo.¹⁷⁴ Porém, a Corte reconhece que no caso em questão seria necessário a aplicação de um remédio legal - além da sua constatação quanto a ilegalidade do Plano - para garantir que ele não possa produzir qualquer efeito em sua forma atual, enquanto se aguarda o resultado de sua revisão estatutária à luz do Acordo de Paris.¹⁷⁵ Isto porque constata a existência de um “interesse público excepcional” dado que as questões legais discutidas são da maior importância seja porque (i) o projeto de infraestrutura em consideração é de grande magnitude, (ii) sua construção e seu funcionamento terão efeitos que se prolongaram até a segunda metade deste século, (iii) e a questão da

¹⁷² *Ibid.* Par. 248

¹⁷³ *Ibid.* Par. 258

¹⁷⁴ *Ibid.* Par. 262.

¹⁷⁵ *Ibid.* Par. 278

mudança climática é de profunda importância nacional e internacional, de grande preocupação para o público em geral e para o Governo do Reino Unido, como é demonstrado no Acordo de Paris.¹⁷⁶ Assim, a Corte opta por emitir uma declaração de ilegalidade do ANPS em conjunto com a declaração de que ele não poderá produzir qualquer efeito legal até que o Secretário de Estado realize uma revisão deste de acordo com a decisão.¹⁷⁷

Por fim, é necessário destacar que a decisão também enfrentou a questão da separação de poderes e a impossibilidade do judiciário de se manifestar sobre questões políticas. Neste quesito, a Corte reafirmou que a sua análise foi feita estritamente quanto a questão legal, não entrando na discussão política sobre se deveria ou não ser feita uma expansão do aeroporto. Ela reconhece que esta discussão

“há muito tempo é motivo de debate político e controvérsia, intensificado por preocupações com o custo ambiental de sua realização, e, mais recentemente, pelo esforço global conjunto para combater as mudanças climáticas, reduzindo as emissões de carbono”,¹⁷⁸

porém enfatiza os limites estabelecidos ao poder Judiciário em suas manifestações e esclarece que no caso eles não foram ultrapassados, dado que a questão básica discutida concerne ao atendimento de requisitos legais para a edição de Planos do Governo.¹⁷⁹

Neste quesito, a Corte reitera que se limitou a declarar que o Governo, quando publicou o ANPS, não levou em conta seus próprios compromissos firmes de política sobre mudança climática no âmbito do Acordo de Paris, algo que é requerido pela Lei de Planejamento. Assim, o resultado normal de uma reivindicação bem-sucedida de revisão judicial deve se seguida por uma manifestação de que o Judiciário não permitirá que ações ilegais de um órgão público permaneçam. É neste intuito, então, que foi concedida a declaração de ilegalidade com efeito vinculativo como o remédio adequado para evitar

¹⁷⁶ *Ibid.* Par. 277

¹⁷⁷ *Ibid.* Par. 280

¹⁷⁸ No original “*has long been a matter of political debate and controversy, intensified by concerns over the environmental cost of achieving it, and more recently by the concerted global effort to combat climate change by reducing carbon emissions.*” (*Ibid* Par. 1).

¹⁷⁹ *Ibid* Par. 281

que o ANPS produzisse efeitos legais.¹⁸⁰ Afirma assim, que a decisão não incorreu em qualquer avaliação política quanto a pertinência do Plano de expansão do aeroporto, sendo estas reservadas aos poderes eleitos.

Em face desta nova decisão, em 27 de fevereiro de 2020, a *Heathrow Airport Limited* e a *Arora Holdings Limited*, duas partes privadas interessadas na expansão do aeroporto, apresentaram recurso à Suprema Corte do Reino Unido. Em seu recurso argumentam, entre outras coisas, que o Acordo de Paris não seria uma política de governo para os fins da Lei de Planejamento que vigorasse na data de edição da ANPS, e que o caso suscita questões de interesse público geral, o que justifica a sua avaliação pela Suprema Corte. Destaca-se, no entanto, que o Governo inglês optou por não recorrer desta decisão, e assim em de maio de 2020 a Suprema Corte concordou em ouvir o recurso das empresas, se aguardando atualmente sua manifestação em uma decisão final ao caso.

Mesmo que o caso ainda não esteja decidido definitivamente, esta decisão da Corte de Apelação e o fato do Governo optar por não recorrer foram vistos como grandes sucessos pelo movimento climático dentro e fora do Reino Unido, sendo uma decisão em segunda instância a confirmar a necessidade do Acordo de Paris ser levado em consideração nas decisões de planejamento do Estado. Esta é uma decisão muito recente, do final de 2019, que reverteu um julgamento originalmente desfavorável à questão climática, então ainda não houve muitas oportunidades de análises acadêmicas sobre este novo resultado do caso. Mesmo assim, a decisão fez com que o caso fosse noticiado pela mídia como um caso emblemático e de grande atenção.

O jornal *The Guardian*¹⁸¹ destacou que “[a] decisão da Corte é a primeira decisão importante do mundo a se basear no acordo climático de Paris e pode ter um impacto no Reino Unido e no mundo todo ao inspirar

¹⁸⁰ *Ibid* Par. 284

¹⁸¹ *The Guardian*. *Heathrow third runway ruled illegal over climate change*. Disponível em <<https://www.theguardian.com/environment/2020/feb/27/heathrow-third-runway-ruled-illegal-over-climate-change>>. Acesso em 14.06.2020

desafios contra outros projetos de alto carbono”.¹⁸² A notícia traz ainda a fala de Margaretha Wewerinke-Singh - uma especialista em direito internacional público vinculada à Universidade de Leiden, na Holanda - no sentido de que a decisão tem efeito amplos e com implicações globais, uma vez que “[p]ela primeira vez, um tribunal confirmou que a meta de temperatura do acordo de Paris tem efeito vinculante”.¹⁸³

A BBC, maior veículo de telecomunicações do Reino Unido, também noticiou a decisão apontando que houve grande comemoração dos ambientalistas do lado fora da Corte.¹⁸⁴ A notícia destacou a fala de Will Rundle, diretor jurídico do grupo encarregado pelo caso, de que “[e]ste julgamento tem implicações mais amplas e empolgantes para manter a mudança climática no centro de todas as decisões de planejamento”.¹⁸⁵ Quanto a este ponto, nota-se que a decisão do caso Heathrow extrapola o pedido quanto a ilegalidade do ANPS que define a expansão do aeroporto - que por si só já é um grande empreendimento com grande impacto em emissões de GEE - podendo este precedente se aplicar a diversas outras situações de Planos de infraestrutura do Estado¹⁸⁶.

Uma das organizações autoras da demanda, *Friends of the Earth*, destaca em seu *briefing*¹⁸⁷ sobre o caso algumas das vitórias que ele simbolizou: (i) o fortalecimento interno da aplicação do Acordo de Paris; (ii) o fortalecimento da aplicação do desenvolvimento sustentável e do princípio da precaução, que é mencionado expressamente na decisão; (iii) a afirmação da necessidade de considerar os impactos de gases de efeito estufa que não o

¹⁸² No original “*The court’s ruling is the first major ruling in the world to be based on the Paris climate agreement and may have an impact both in the UK and around the globe by inspiring challenges against other high-carbon projects.*”

¹⁸³ No original “*For the first time, a court has confirmed that the Paris agreement temperature goal has binding effect*”

¹⁸⁴ BBC. *Climate campaigners win Heathrow expansion case*. Disponível em <<https://www.bbc.com/news/business-51658693>>. Acesso em 14.06.2020

¹⁸⁵ No original: “*This judgment has exciting wider implications for keeping climate change at the heart of all planning decisions*”.

¹⁸⁶ Destaca-se que a questão de criação de precedente pró-climático recebe uma maior importância dado que o Reino Unido possui um sistema jurídico de *common law* no qual os precedentes jurisprudenciais são a principal fonte do direito.

¹⁸⁷ RUNDLE, William. *Friends of the Earth Briefing - Heathrow expansion – ilegal*. 27.02.2020.

CO2 na aviação, que também deverão ser analisados em outras propostas de desenvolvimento na área, e pode inclusive tornar impossível a expansão em Heathrow devido à sua magnitude; e (iv) a criação de um precedente concernente a elaboração e revisão de Planos Nacionais que sob a Lei de Planejamento que impõe a levada em consideração da questão climática. Apontam, desta maneira, que o precedente possibilita a argumentação de que outras autoridades públicas têm deveres legais semelhantes de levar em conta o Acordo de Paris, uma vez ele tendo sido declarado uma política do governo. Conclui, então, que o caso representou uma enorme vitória para garantir a justiça climática para as gerações presentes e futuras.

Pela data recente da decisão, ainda é difícil de analisar quais as influências que este caso poderá ter em outros litígios climáticos a trazerem argumentos neste mesmo sentido. Porém, a partir das informações trazidas, resta evidente que ele pode ser considerado um caso estratégico, seja pelo sua conclusão determinando que um dos maiores aeroportos do mundo deve levar em consideração a questão climática em seu plano de expansão, seja pela abrangência da decisão dada pela Corte de Apelação declarando a necessidade de que o Acordo de Paris seja considerado uma política de governo. A partir desta ótica, ele também deve ser visto como um caso bem-sucedido de aplicação interna de obrigações internacionais relacionadas às mudanças climáticas dada sua fundamentação pautada no Acordo de Paris.

Nota-se, que ambos casos se encaixam em categorias anteriormente classificadas como estratégicas por Ana Maria Nusdeo,¹⁸⁸ sendo o caso Urgenda uma ação contra o Governo pleiteando a intensificação de regras para promover a redução de emissões de GEE - destacada pela autora como a primeira categoria claramente estratégica - e o caso Heathrow um exemplo de caso que demandou a inclusão das mudanças climáticas em estudos ambientais e procedimentos de autorização administrativa. Pela análise dos

¹⁸⁸ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Litigância e governança climática. Possíveis impactos e implicações*. Op. Cit. p. 151-152

dois casos na prática, confirma-se que de fato que ambos cumpriram um papel estratégico de determinar políticas de Estado direcionadas ao enfrentamento da crise climática, impondo um aumento dos esforços de seus respectivos Governos através do cumprimento interno de obrigações assumidas no plano internacional. Assim, foi visto que o Poder Judiciário destes países agiu como importante ator para a consolidação de uma governança climática mais efetiva.

A análise destes casos - e seus resultados bem-sucedidos - se torna então uma confirmação da hipótese que os litígios climáticos podem ser uma estratégia importante de impulsionar a governança climática, transformando a previsão formal de obrigações climáticas em uma exigência de ação substancial dos Estados em dar cumprimento a elas. Eles ainda exemplificam como litigantes podem fazer uso dos compromissos internacionais assumidos pelo Estados, entre eles os positivados na UNFCCC e no Acordo de Paris, como base para exigir uma atuação mais ambiciosa no âmbito interno, corroborando com a hipótese de que o âmbito internacional e interno podem ser entrelaçados de forma vantajosa na articulação de litígios climáticos.

Considerações Finais

Como visto ao longo do texto, as mudanças climáticas se apresentam como um dos maiores desafios a serem enfrentados pela humanidade na atualidade, e um tema intrinsecamente complexo. Assim, deve ser enfrentado em vários âmbitos, tendo buscado o presente trabalho abordar algumas das respostas dadas no âmbito do direito.

Em um primeiro momento, foi analisada a resposta do Direito Internacional, com a criação de diversas obrigações internacionais no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climática. Restou constatado, no entanto, que as respostas dadas pelo Direito Internacional até o momento se mostraram insuficientes para resolver o problema, seja pela falta de ambição dos Estados em seus compromissos assumidos no Acordo de Paris, seja pelo funcionamento de seus mecanismos de verificação de cumprimento. Isto porque, apesar destes serem apontados como um local de revisão de compromissos e, logo, de impulsionamento de ambição, eles se baseiam em uma lógica regida mais por aspectos relacionais entre os Estados do que em razão de um interesse objetivo em alcançar avanços na solução do problema; o que se torna ainda mais problemático num cenário de distribuição desigual de ônus e bônus climáticos entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Apesar destas debilidades, buscou-se destacar que o Regime Internacional de Mudanças Climáticas logrou êxito em criar uma ampla normativa sobre o tema.

Assim, diante da complexidade do tema, surge a necessidade de se pensar em uma abordagem policêntrica ao problema, ou seja, que contemple a contribuição de atores em diferentes níveis para a governança mais ampla. Buscou-se evidenciar, então, potencialidades na atuação a partir do âmbito interno dos Estados, no qual esta articulação pode ser feita através do uso da estratégia da litigância climática, que exige do judiciário a implementação de obrigações de ações climáticas através de sentenças com força executiva. Como foi verificado, essas demandas podem ter como fundamento jurídico tanto obrigações contidas em legislações nacionais quanto em tratados

internacionais, evidenciando que litigância climática pode ser vista como uma estratégia a unir os âmbitos internacional e nacional na exigência por mais ação climática.

Em nosso cenário atual, então, a litigância climática foi apresentada como um fenômeno recente, iniciado principalmente nos EUA e na Austrália, mas que passa por um processo de expansão pelo globo e já acumula vitórias – além de derrotas. Buscou-se destacar a categoria dos litígios climáticos estratégicos, que se propõe à construção de casos estratégicos que buscam alcançar uma mudança no tratamento jurídico do tema e fazer avançar a ação climática de forma mais ampla. Passou-se a analisar então dois casos que, dentro desta categoria tida como estratégica, fizeram uso da normativa internacional em sua fundamentação, exigindo que ela fosse aplicada internamente pelos Estados, colocando, assim, em prática o entrelaçamento entre atuação no âmbito interno e fontes do direito internacional sugerido. Os casos escolhidos foram o caso holandês de Urgenda, que teve como pedido a revisão das metas de redução das emissões holandesas, e o caso inglês de Heathrow, que teve como pedido a levada em consideração do Acordo de Paris no Plano de Expansão do aeroporto de Heathrow (ANPS) editado pelo Secretário de Estado para Transportes. Ambos casos receberam especial atenção internacional devido a seus pedidos ambiciosos e as vitórias que conseguiram nas Cortes em decisões de segunda, no caso de Heathrow, e última instâncias, no caso de Urgenda.

A partir da análise dos casos escolhidos, pôde-se constatar na prática como se desenvolveu o uso de obrigações internacionais para dar mais força e ambição aos pedidos, corroborando com a tese de que grandes vantagens podem ser obtidas através deste entrelaçamento. Notou-se também que o sucesso dos casos foi obtido além da procedência de seus pedidos, tendo influência no tratamento jurídico dado à questão e influenciando outros casos com argumentação similar, tendo reflexos em uma esfera mais ampla e auxiliando na intensificação da ação climática. Dessa forma, constata-se que

a litigância climática, em especial em seu viés estratégico, tem um potencial de influenciar de forma positiva a governança climática.

A defesa feita neste trabalho do uso da litigância climática não pretendeu apresentá-la como uma panaceia, apta a solucionar sozinha a crise climática, que - como apontado desde o início do trabalho - é intrinsecamente complexa. Reconhece-se que somente com múltiplas abordagens, das mais diversificadas formas, origens, e estratégias, será possível minimizar efetivamente os impactos negativos das mudanças climáticas. É nesta linha que se propõe o uso da litigância climática como uma das respostas a serem dadas pelo direito, buscando-se evidenciar sua potencialidade em superar algumas das dificuldades analisadas do âmbito internacional e influenciar de forma mais ampla a governança climática.

Bibliografia

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI; Lavanya. *International Climate Change Law*. New York: Oxford University Press, 2017.

BORRÀS, Susana et al. *El régimen jurídico del cambio climático: entre la justicia climática y los derechos humanos*. Ministerio de Economía Competitividad. Proyecto de investigación: Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: Hacia una matriz conceptual para la gobernanza global. Working Paper no 2. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, Marzo 2016. Disponível em: <http://www.dret-public.urv.cat/media/upload/domain_89/arxius/working%20papers/DEFINITIONUS/working%20paper%202.pdf>. Acesso em 31.05.2020.

BORRÀS, Susana. *Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático*. Relaciones Internacionales, Madrid, n. 33, p. 97-119, out. 2016/jan. 2017.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no Acorde de Paris*. Revista Argumentum, v. 19, n. 3, 2018.

Corte Interamericana de Derechos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humano No 7: Control de Convencionalidad*. 2019. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>>. Acesso em: 31.05.2020

Corte Interamericana de Derechos. *Opinião Consultiva 23 de 20117: Meio Ambiente e Direitos Humanos*

ESTRIN, David. *Limiting dangerous climate change: the critical role of citizens suits and domestic courts – Despite the Paris Agreement*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. 2016.

Holanda. Suprema Corte. *Fundação Urgenda vs Governo da Holanda*. Decisão em 20.12.2019.

Inglaterra. Corte de Apelação, Divisão Civil. *Plan B e outros vs Secretário do Estado para Transportes*. Decisão em 22.05.2019.

IPCC. *Principles Governing IPCC Work*. Viena, 1998.

KEOHANE, Robert O.; OPPENHEIMER, Michael. *Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?*. *Politics And Governance, Cogitatio*, v. 4, n. 3, p. 142-151, 8 set. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.634>>. Acesso em: 15.05.2018.

LAZARUS, Richard J. *Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future*. 94 *Cornell L. Rev.* 1153, 1160. 2009.

MARKELL, David; RUHL, J. B. *An empirical assessment of climate change in the courts: a new jurisprudence or business as usual?*. *Florida Review, Gainesville*, v. 64, n. 1, 2012. P. 27.

NACHMANY, Michal; SETZER, Joana. *Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot*. *Gratham Institute on Climate Change and the Environment (GRI)*, 01.05.2018. Disponível em <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>> Acesso em: 31.05.2020

OLIVEIRA, André Soares. *A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global*. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 40, n. 81, p. 155-180, jun. 2019. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2019v40n81p155>>. Acesso em: 31.05.2020.

ONU. *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. 1992.

ONU. Protocolo de Quioto. 1997.

ONU. Acordo de Paris. 2015.

ONU. *The Status of Climate Litigation: a global review*. PNUMA, 2017.

ONU. *UNFCCC eHandbook: A Guide to the UNFCCC and its Processes*, disponível em <<https://unfccc.int/resource/bigpicture/#content-understanding-the-un-climate-change-regime>>, Acesso em: 11.05.2020.

ONU. *UNFCCC - 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy*. Disponível em <<https://unfccc.int/timeline/>>. Acesso em 20.06.2020

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

REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. *O Brasil e o Regime Internacional das Mudanças Climáticas*. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando. *O futuro do regime internacional das mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. Editalivros: Santos, SP. 2015. p. 17-38.

ROJAS, Claudio Nash. *Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. XIX, p. 489-509, Bogotá, 2013.

SETZER, Joana; BYRNES, Rebecca. *Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot*. Grantham Institute on Climate Change and the Environment (GRI), 2019. Disponível em <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf> Acesso em: 14.06.2020

SETZER, Joana; CUNHA, Kamila; FABBRI, Amalia Botter et al. *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (RT), 2019.

TERMAN, Rochelle; VOETEN, Erik. *The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review. The Review of International Organizations*, Springer Nature, p. 1-23, 4 jan. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>>. Acesso em: 10.05.2017.

VIOLA, Eduardo. *O regime internacional de mudança climática e o Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 17, n. 50, pp. 25-46, 2002.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. *O sistema internacional no Antropoceno*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. v. 31, n. 92, out. 2016.

WEDY, Gabriel. *Litígios Climáticos de acordo com o Direito Brasileiro, Norte-Americano e Alemão*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

YOUNG, Oran R. *The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail? Politics And Governance*, Cogitatio, v. 4, n. 3, p. 124-132, 8 set. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.635>>. Acesso em: 15.02.2017.