

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

NICHOLAS SALLES FERNANDES SILVA TORRES

**AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A TUTELA DOS DIREITOS
HUMANOS DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS E DAS
POPULAÇÕES DE PAÍSES VULNERÁVEIS**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Livia Gaigher Bósio Campello

Campo Grande – MS

Dezembro de 2017

NICHOLAS SALLES FERNANDES SILVA TORRES

**AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A TUTELA DOS DIREITOS
HUMANOS DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS E DAS
POPULAÇÕES DE PAÍSES VULNERÁVEIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Livia Gaigher Bósio Campello

Campo Grande – MS

Dezembro de 2017

Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: Nicholas Salles Fernandes Silva Torres

Título: As mudanças climáticas e a tutela dos direitos humanos dos deslocados ambientais e das populações de países vulneráveis

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: 06/02/2018

Banca Examinadora

Orientadora Prof^a. Dr^a. Lívia Gaigher Bósio Campello

Julgamento: Aprovado

Prof. Dr. Luiz Antônio dos Santos Monteiro

Julgamento: Aprovado

Prof^a. Dr^a. Mariana Ribeiro Santiago

Julgamento: Aprovado

Instituição: UFMS

Assinatura: _____

Instituição: UFMS

Assinatura: _____

Instituição: UNIMAR

Assinatura: _____

Campo Grande
2017

DEDICATÓRIA

À Maritza Borralho, minha esposa e companheira de todas as horas, e aos meus pais, Nilton Torres e Elza Torres, em quem me inspiro, pelo apoio e incentivo ao estudo.

Aos meus irmãos Naymi Torres e Aaron Torres, cuja dedicação profissional e incessante busca pelo aperfeiçoamento também foram fonte de inspiração.

Aos meus avós, Hugo e Almira, *in memoriam*, Joaquim (*in memoriam*) e Terezinha.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à Prof^a. Dr^a. Livia Gaigher Bósio Campello, pela amizade e brilhante desempenho em seu papel de orientadora, sempre muito atuante, incentivando seus alunos à pesquisa, participação em eventos acadêmicos, grupos de pesquisa e produção científica. O presente trabalho muito deve às suas sábias e precisas intervenções.

Agradeço também aos demais professores e aos profissionais do departamento de Mestrado em Direito e da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em especial ao Sr. Devanildo Braz da Silva que, sempre muito prestativo, nos auxiliou e tornou esta caminhada menos dificultosa.

Por fim, agradeço aos amigos e familiares que, de algum modo, contribuíram para a conclusão desta jornada.

RESUMO

TORRES, Nicholas S. F. S. **As mudanças climáticas e a tutela dos direitos humanos dos deslocados ambientais e das populações de países vulneráveis**. 2017. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.

Em virtude da intensificação dos fenômenos ambientais extremos e rupturas ambientais, a comunidade científica internacional tem elaborado previsões que apontam para a ocorrência de mudanças climáticas de grandes proporções em um futuro próximo, com inúmeros efeitos negativos sobre os direitos humanos, dentre os quais se inclui o deslocamento em massa de pessoas em regiões de maior vulnerabilidade, gerando um fluxo migratório sem precedentes. Diante da necessidade de mudança dos atuais padrões de consumo e do ritmo de exploração do meio ambiente, nitidamente insustentáveis, as nações têm buscado o comprometimento global com o combate às causas das mudanças climáticas, estimulando práticas como a redução da emissão de gás carbônico na atmosfera e o uso moderado dos recursos naturais, a restauração dos ecossistemas degradados e a efetivação do paradigma de desenvolvimento sustentável. Com a adoção do Acordo de Paris, em 2015, orientado pelo princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, foram instituídas metas de redução das emissões de gases de efeito estufa, além da proposição de medidas de adaptação e mitigação e desenvolvimento da resiliência. Nesse sentido, provoca grande preocupação a situação dos deslocados ambientais, forçados a deixar seu habitat em virtude das mudanças climáticas, bem como populações dos países mais vulneráveis, como os países em desenvolvimento e os pequenos países insulares, que possuem reduzida capacidade de adaptação a tais fenômenos. Isto porque nem os deslocados ambientais ou as populações destes países sob risco acentuado possuem algum instrumento jurídico apto a tutelá-los, de modo a garantir sua sobrevivência e um conjunto mínimos de direitos. Se constata, portanto, uma evidente lacuna normativa de instrumentos protetivos dos direitos humanos ameaçados pelas mudanças climáticas, razão pela qual se impõe a imediata provocação dos atores internacionais, de modo a conferir uma proteção efetiva às populações afetadas e resguardar o exercício de seus direitos humanos básicos. Na presente pesquisa, bibliográfica e documental, foi utilizado o método dedutivo.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional do Meio Ambiente. Direitos Humanos. Mudanças climáticas. Deslocados ambientais. Países vulneráveis.

ABSTRACT

TORRES, Nicholas S. F. S. **Climate change and the protection of the human rights of environmentally displaced people and inhabitants of vulnerable countries.** 2017. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.

Due to the intensification of extreme weather events and environmental disruptions, the international scientific community has produced forecasts pointing out the occurrence of major climatic changes in the near future, with many negative effects on human rights, including displacement of people in regions of greater vulnerability, causing an unprecedented migratory flow. Faced with the need to change the current patterns of consumption and the environmentally unsustainable pace of exploitation of the environment, nations have sought global commitment to combat the causes of climate change by encouraging practices such as the reduction of carbon dioxide emissions in the atmosphere and the moderate use of natural resources, the restoration of degraded ecosystems and the implementation of the sustainable development paradigm. With the adoption of the Paris Agreement, in 2015, guided by the principle of common but differentiated responsibilities, targets were set to reduce greenhouse gas emissions, in addition to proposing adaptation and mitigation measures and developing resilience. In this regard, causes great concern the situation of environmental displaced persons, forced to leave their habitat due to climate change, as well as populations of the most vulnerable countries, such as developing countries and small island countries, who have a reduced capacity to adapt to such phenomena. And so this is because neither the environmental displaced persons nor the populations of these countries at marked risk have any legal instrument capable of protecting them, so as to ensure their survival and a minimum set of rights. There is, therefore, an evident normative gap in the protection of human rights instruments threatened by climate change, and so the immediate international provocation is required in order to guarantee effective protection to affected populations and safeguard the exercise of their basic human rights. In the present bibliographical and documentary research, the deductive method was used.

KEYWORDS: International Environmental Law. Human Rights. Climate change. Environmentally displaced people. Vulnerable countries.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. METODOLOGIA.....	14
2.1. CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS.....	14
2.2. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	16
2.3. PERGUNTAS AUXILIARES DE PESQUISA.....	16
2.4. INSTRUMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	17
3. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: RISCO REAL OU ALARMISMO?.....	18
3.1. AS PRINCIPAIS DIVERGÊNCIAS ENTRE CÉTICOS E ALARMISTAS.....	20
3.2. RELATOS DE RUPTURAS AMBIENTAIS IMPACTANTES.....	23
4. OS DIREITOS HUMANOS AMEAÇADOS PELAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS..	26
4.1. A CONEXÃO ENTRE O MEIO AMBIENTE E OS DIREITOS HUMANOS.....	26
4.2. OS DIREITOS HUMANOS EM RISCO E AS SITUAÇÕES DE MAIOR VULNERABILIDADE.....	30
5. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE O MEIO AMBIENTE E OS IMPERATIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL.....	34
5.1. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO.....	34
5.2. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (RIO 92).....	36
5.3. CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	37
5.4. PROTOCOLO DE KYOTO.....	39
5.5. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RIO +20).....	40
5.6. ACORDO DE PARIS.....	41
6. O LEGADO DO DESENVOLVIMENTO PREDATÓRIO E A NECESSIDADE DE MEDIDAS DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO.....	49
6.1. MECANISMO <i>LOSS AND DAMAGE</i>	49
6.2. MEDIDAS DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO.....	51
6.3. O IMPERATIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO.....	55

7. AS IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOBRE O DESLOCAMENTO DE PESSOAS.....	61
7.1. A CARÊNCIA DE NORMAS PROTETIVAS SOBRE OS REFUGIADOS AMBIENTAIS OU DESLOCADOS AMBIENTAIS.....	61
7.2. DISCUSSÃO SOBRE A CONVENIÊNCIA DO ENQUADRAMENTO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS COMO “REFUGIADOS”	63
7.3. LIMITES DA CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS.....	64
7.4. DA NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE UM INSTRUMENTO INTERNACIONAL ESPECÍFICO PARA TUTELA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS.....	69
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS.....	80

1. INTRODUÇÃO

Em tempos atuais, uma importante questão que se põe em voga diz respeito às mudanças climáticas e à intensificação dos fenômenos ambientais extremos ou rupturas ambientais devido à ação antrópica, bem como seus efeitos sobre os direitos humanos nas áreas afetadas.

Representando uma ameaça real à sobrevivência de todos seres vivos na Terra, se tem apontado que as mudanças climáticas acentuadas devidas à ação humana têm causado desequilíbrio nas condições ambientais e contribuído para o aumento da frequência de eventos climáticos extremos como furacões, tornados e ciclones.

Com um agravante, tem se observado que tais eventos atingem com maior intensidade os países mais vulneráveis, como os países menos desenvolvidos e pequenos países insulares em desenvolvimento — internacionalmente reconhecidos como *SIDS – Small Island Developing States*. Neste sentido, estima-se que cerca de 50 milhões de pessoas foram obrigadas a abandonar seus lares em decorrência das mudanças climáticas ou de desastres naturais, em busca de abrigo e condições dignas de subsistência.

Um dos fatores decorrentes do processo de mudanças climáticas com maior percepção nas regiões afetadas é o fenômeno denominado aquecimento global, atribuído principalmente às altas emissões de gases de efeito estufa.

Diante desta ameaça, os líderes internacionais, reunidos no âmbito da Organização das Nações Unidas — ONU, buscam constantemente uma resposta global para combater este processo.

Tendo isto em vista, recentemente um importante instrumento internacional sobre o tema foi adotado, o Acordo de Paris (2015), que busca refrear este processo de mudanças climáticas por meio do controle da emissão de gases poluentes. Por meio deste instrumento, as nações se comprometeram a implementar medidas efetivas para reduzir a emissão de gases poluentes e limitar o aumento da temperatura do planeta a 2°C acima da média pré-industrial — porém, envidando esforços para travar a subida em níveis mais baixos.

O Acordo de Paris (2015) inclui, dentre outros compromissos, o objetivo de fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável, além de envidar esforços para erradicar a pobreza.

De seu conteúdo principiológico, se pode destacar o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, conforme as diferentes circunstâncias nacionais.

Outros importantes objetivos do Acordo de Paris consistem na adoção de esforços para implementação da adaptação e mitigação, além do desenvolvimento da resiliência, medidas estas que podem conter os deslocamentos de pessoas causados pelas mudanças climáticas.

Contudo, no que se refere à tutela dos direitos humanos afetados por este fenômeno caracterizado por impactantes rupturas ambientais, há uma evidente lacuna normativa. Nem mesmo o Acordo de Paris estipulou obrigações e compromissos nesta seara, o que permite dizer que, uma vez concluído o dano, as populações afetadas ficarão à mercê da própria sorte.

Os deslocados em virtude das mudanças climáticas, por exemplo, sequer dispõem de um instrumento normativo vinculante, a demonstrar que a comunidade internacional não tem dispensado a devida atenção ao tema.

Do mesmo modo, a situação dos habitantes dos países menos desenvolvidos e dos pequenos países insulares em desenvolvimento é igualmente preocupante, uma vez que seus recursos naturais estão sob grave risco. Assim, além de não possuírem condições financeiras para garantir um novo abrigo em local mais seguro e digno, não há um único instrumento internacional que lhes assegure o mínimo de proteção.

Tendo isto em vista, no presente trabalho se buscará tratar a dupla dimensão deste problema, que resulta da quebra do equilíbrio das condições ambientais, fenômeno este denominado por “mudanças climáticas” ou “mudanças globais”.

De um lado, se analisará os impactos causados ao meio ambiente por ações antrópicas, notadamente aquelas que podem acarretar ou agravar o processo de mudanças climáticas, investigando as ações necessárias para prevenção e/ou retardamento do referido processo, além de medidas que visem ao adequado uso dos recursos naturais e a redução dos impactos ambientais, sempre se pautando pelo vetor do desenvolvimento sustentável.

De outro lado, evidenciando a conexão havida entre o meio ambiente e os direitos humanos, como decorrência do processo de evolução dos direitos fundamentais, será analisada a dimensão humana dos danos, qual seja, os reflexos que as alterações climáticas produzem sobre o gozo dos direitos humanos dos habitantes das regiões afetadas e as restrições que impõem, com especial destaque à situação dos refugiados ambientais, diante da ameaça de uma grave crise migratória.

Fazê-lo de forma distinta seria improdutivo. De fato, não basta tratar sobre questão dos danos ambientais e seu impacto sobre o equilíbrio do clima e ecossistemas sem cuidar de seus

reflexos sobre os direitos humanos das populações afetadas, posto que, uma vez produzidos os danos, estes tendem a se perpetuar e a população afetada a carecer da devida tutela.

Da mesma forma, de nada adiantaria assegurar às populações afetadas a tutela devida e se descurar da investigação de meios para impedir o avanço dos danos ambientais e refrear o processo de mudanças climáticas, posto que continuariam, exponencialmente, a produzir graves danos e grandes deslocamentos de pessoas, até o ponto de saturação dos órgãos e organismos nacionais e internacionais, no que se refere às respectivas capacidades de tratar a questão.

Assim, pela presente pesquisa se almeja contribuir para o avanço do estudo em torno do combate e prevenção das mudanças climáticas, além da necessária guarda aos direitos humanos ameaçados pelo avanço deste processo, traçando-se um panorama acerca do atual arcabouço legal e da necessidade de construção de novos instrumentos em nível internacional, de modo a evitar o perecimento destes direitos. Na presente pesquisa, bibliográfica e documental, foi utilizado o método dedutivo.

2. METODOLOGIA

No que se refere aos estudos sobre metodologia científica disponíveis na bibliografia especializada (como VERGARA, 2016; MEZZARROBA e MONTEIRO, 2009; BITTAR, 2005; DEMO, 2000; TRIVIÑOS, 1987) se pode constatar uma falta de consenso sobre a matéria.

Como ensina Demo (1987, p. 19), a “metodologia é uma preocupação instrumental. Trata das formas de se fazer ciência. Cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos”.

Para Carneiro (2011, p. 74), a metodologia “comporta a explicitação tanto dos métodos quanto das técnicas empregadas para a pesquisa [de cunho científico]”.

Admitindo que o significado do método é o procedimento ou caminho para alcançar determinado fim, como nos explicita Prodanov e Freitas (2013), Mezzaroba e Monteiro (2009) e Bittar (2005), o desenvolvimento de uma pesquisa científica exige a utilização de um ou mais métodos para se aproximar da realidade, cada vez mais complexa e multifacetada.

Como adverte Suzert (2013, p. 23), “a escolha do[s] método[s] requer o conhecimento prévio dos existentes e da real natureza e complexidade do problema levantado”.

Deste modo, o presente capítulo faz uma descrição das características metodológicas da presente pesquisa, além dos respectivos procedimentos operacionais.

2.1. CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS

Partindo-se da premissa que a temática da presente investigação contempla os mecanismos jurídicos internacionais que tutelam os direitos humanos em face das mudanças climáticas de origem antrópica, bem como a tutela jurídica dos deslocados ambientais prejudicados por este fenômeno, a base filosófica que se mostrou adequada foi o Método Estruturalista, o qual “tem por escopo explicar as relações estruturais e funcionais entre os elementos que compõem um processo e, nesse sentido, pode-se dizer que há a construção de um modelo [...] à explicação de um objeto de estudo” (PACHECO JUNIOR, PEREIRA e PEREIRA FILHO, 2007, p. 56).

No que se refere à vertente teórico-metodológica adotada para a pesquisa, se optou pela jurídico-sociológica, que conforme Gustin e Dias (2015, p. 22), “propõem-se a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo. Analisa o Direito como variável dependente da sociedade [...]”.

De modo a organizar o raciocínio em relação ao fenômeno em estudo, foi utilizado o Método Dedutivo, por tomar como ponto de partida a legislação internacional e instrumentos internacionais protetivos vigentes para a tutela dos direitos humanos correlacionados com o meio ambiente, até o ponto que toca com as populações de países vulneráveis e deslocados ambientais, ou seja, parte do geral para o particular (SUZART, 2013; MEZZARROBA e MONTEIRO, 2009).

Deste modo, diante da complexidade do tema relativo à tutela dos direitos humanos ameaçados pelas mudanças climáticas e das populações de países vulneráveis e deslocados ambientais foi que se optou pela utilização da abordagem qualitativa.

Segundo Richardson et al. (1995, p. 39) “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade do problema, analisar a interação de certas variáveis [...]”. Bittar (2005, p. 110) destaca que “a compreensão das informações é feita de forma mais global e inter-relacionada com fatores variáveis, privilegiando contextos”.

Há que se salientar que os métodos ora apresentados não se confundem com os tipos de pesquisa utilizados para o desenvolvimento desta investigação. Segundo Vergara (2016) estes podem ser classificados por dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, se trata de uma pesquisa exploratória e descritiva. De fato, a ausência de bibliografia especializada sobre mecanismos jurídicos de tutela de direitos humanos das pessoas afetadas pelas mudanças climáticas de origem antrópica justifica sua natureza exploratória. Isto porque, como destaca Vergara (2016, p. 47), este tipo de pesquisa “é realizado em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”.

Configura-se, ainda, como pesquisa descritiva por expor as características de determinada população, no caso, as populações de países vulneráveis a mudanças climáticas e os deslocados ambientais — em sentido amplo, onde se incluem os refugiados ambientais —, bem como por relatar os mecanismos jurídicos internacionais existentes para a tutela dos direitos humanos das pessoas afetadas por tais rupturas ambientais, conforme preceituam Vergara (2016) e Suzart (2013).

Quanto aos meios, o estudo em tela se utilizou da pesquisa bibliográfica e documental. No primeiro caso, em virtude da utilização de livros e artigos científicos para a “construção” da base teórica e metodológica do estudo (VERGARA, 2016; SUZART, 2013).

Constitui, por fim, pesquisa do tipo documental, já que fez uso de legislação e tratados internacionais que abordam os direitos humanos e sua relação intrínseca com o meio ambiente e sua preservação.

2.2. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O corrente estudo se limitou a observar a temática em pauta a partir do cenário internacional instaurado no início da década de 1970, quando começou a haver uma mobilização dos atores internacionais, sociedade civil e comunidade acadêmica, preocupados com a preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras, diante do desenfreado movimento desenvolvimentista, incentivado pelo aumento do consumo massivo (KNOX, 2015).

Os marcos teóricos que balizaram o desenvolvimento desta pesquisa foram os conceitos de mudanças climáticas e rupturas ambientais trazidos por Aurelie (2006), bem como os conceitos expostos nos principais instrumentos internacionais sobre o meio ambiente, adotados pela Organização das Nações Unidas – ONU, em especial o recente Acordo de Paris (2015).

Quanto ao aspecto dos direitos humanos, adota como marco teórico a intrínseca conexão entre o meio ambiente e os direitos humanos decorrente do processo de evolução histórica das dimensões dos direitos fundamentais, como assentado por Silveira e Rocasolano (2010, p. 178/179) e Padilha (2010, p. 36).

2.3. PERGUNTAS AUXILIARES DE PESQUISA

Considerando-se que o estudo sobre os mecanismos internacionais de tutela dos direitos humanos das pessoas afetadas por rupturas ambientais de origem antrópica e dos deslocados ambientais envolve temas amplos e controversos, se decidiu por orientar o processo de investigação por intermédio das seguintes perguntas auxiliares, como orienta Vergara (2016):

- Que relações podem ser estabelecidas entre as mudanças climáticas e o efetivo gozo dos direitos humanos?
- Quais os instrumentos internacionais protetivos são capazes de assegurar uma tutela efetiva dos direitos humanos em face das limitações impostas pelas mudanças climáticas?
- De que modo se apresenta o conceito e o significado de deslocado ambiental?
- O que se faz necessário para o pleno reconhecimento e outorga de proteção jurídica à categoria dos deslocados e refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional?

2.4. INSTRUMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Conforme as características já explicitadas para esta investigação foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e documental como mecanismos de coleta de dados, a exemplo dos estudos na área de História (TRIVIÑOS, 1987)

Quanto à organização e discussão do conjunto de dados e informações obtidos, foi utilizado o Método de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) a partir de categorias definidas a priori decorrentes das leituras realizadas sobre a temática em tela, permitindo a elaboração da classificação temática exposta no Quadro 1.

Quadro 1: Classificação Temática da Pesquisa.

TEMA	SUBTEMA
Mudanças Climáticas	<ul style="list-style-type: none">- Significados- Características e situações de maior vulnerabilidade- Mecanismos jurídicos internacionais de proteção ao meio ambiente
Direitos Humanos e Deslocados Ambientais	<ul style="list-style-type: none">- Significados- Características- Instrumentos jurídicos internacionais de tutela dos direitos humanos das populações afetadas por mudanças climáticas e deslocados ambientais

Fonte: Autor, 2017.

3. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: RISCO REAL OU ALARMISMO?

Foi no início da década de 1970 que a comunidade internacional despertou seu interesse para a tutela do meio ambiente. O ponto inicial foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, em Estocolmo.

Consistiu em um grande marco global, em que foi reconhecida a existência de um meio ambiente humano. Por meio de seu documento final, a Declaração de Estocolmo, se estabeleceu que a proteção do meio ambiente humano consiste em questão fundamental, passível de afetar o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico das nações.

Desde então, inúmeras instituições e organizações internacionais têm se voltado ao estudo deste tema, com destaque para a atuação da Organização das Nações Unidas – ONU, por meio de seus vários órgãos e programas.

Dados compilados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) no Quarto Relatório de Avaliação (IPCC, 2007, 9.2.1, 9.4.4, 9.6.1) sugerem severas alterações nos padrões climáticos e nos ciclos de eventos naturais, com grande risco a todos os habitantes da Terra: além do aumento gradual da temperatura média da Terra, apontam para alterações nos padrões de chuva, aumento das inundações, secas em regiões onde o regime de chuvas era bastante regular, desertificação, salinização, contaminação de fontes de água potável, além do aumento na frequência de eventos climáticos extremos como furacões, tornados e ciclones e aceleração do ritmo de descongelamento das calotas polares.

Segundo estudo da organização não-governamental Iniciativa Verde (2014), apoiado em relatórios do IPCC, as consequências destes eventos podem ser desastrosas, tendo se constatado que o nível do mar está subindo e pode afetar as regiões costeiras, inclusive com possibilidade de desaparecimento de inúmeras de ilhas no Oceano Pacífico.

Foi então que as nações mais vulneráveis a estes eventos clamaram por socorro internacional. Assim, no início da década de 2000, o povo Inuit relatou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que as mudanças climáticas estavam violando seus direitos humanos.

Em 2007, um grupo de pequenos Estados insulares se reuniu em Male', nas Maldivas, para adotar a “Declaração Male'”, que consistiu na primeira declaração intergovernamental a reconhecer que as mudanças climáticas têm implicações claras e imediatas ao pleno gozo dos direitos humanos.

No ano seguinte, obtiveram êxito junto ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que adotou a primeira resolução a reconhecer a influência danosa das mudanças climáticas sobre os direitos humanos¹.

John H. Knox (2015), Relator Especial da ONU sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente, discorrendo sobre o meio ambiente que precedeu a Conferência de Paris, em 2015, asseverou que as Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (em inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) estavam prestes a iniciar um novo capítulo no longo esforço para vencer as alterações climáticas, alertando que a mudança climática pode comprometer a capacidade das pessoas de desfrutar dos direitos humanos, bem como que o exercício dos direitos humanos pode exercer um papel relevante na regulamentação da matéria, informando e orientando as políticas climáticas.

No cerne do problema estão as altas emissões de gases de efeito estufa, que seriam responsáveis pelo denominado “aquecimento global”, razão pela qual as nações tentam implementar medidas efetivas para reduzir a emissão de gases poluentes e limitar o aumento da temperatura do planeta a 2° C acima da média pré-industrial — porém, envidando esforços para limitá-la a níveis mais baixos.

Contribuem para a emissão de tais gases poluentes e, conseqüentemente, para o agravamento da questão, o consumo massivo, a instalação de indústrias altamente poluentes, o uso intensivo de recursos naturais, dentre outros fatores, resultando em sérios prejuízos ambientais. Citando o caso da comunidade Inuit, John Knox (2015, p. 165) afirma:

[...] à medida que o gelo marinho desaparece e as condições climáticas locais mudam, o peixe e o jogo em que os Inuit dependem para se alimentar desaparecem; novas doenças se movem para o norte; A qualidade e a quantidade de água potável diminuem, e as mudanças dramáticas nas circunstâncias de suas vidas prejudicam a saúde mental do Inuit. Além disso, as mudanças climáticas também interferem com a capacidade dos Inuit de desfrutar seu direito à propriedade em suas terras tradicionais. [...] as alterações climáticas também ameaçam os seus direitos de gozarem da sua identidade cultural e os privam dos seus meios de subsistência, em violação do seu direito à autodeterminação.

Contudo, não há uma uniformidade de entendimento acerca das mudanças climáticas no campo científico. Tendo em vista esta divergência, o debate foi polarizado entre os “alarmistas”, de um lado, sendo assim denominados aqueles que admitem a ocorrência das mudanças climáticas e sua origem antrópica, e os “céticos”, de outro lado, sendo assim entendidos os que refutam esta teoria pelos mais variados motivos.

¹ Disponível em <<http://br.reuters.com/article/companyNews/idBRN2843124320080328>>. Consulta em 20/09/2017.

O presente trabalho parte da premissa de que as mudanças climáticas são um fenômeno real e o risco que trazem consigo constitui um perigo iminente. Mesmo assim, trará a lume uma síntese de algumas destas teorias contrárias.

3.1. AS PRINCIPAIS DIVERGÊNCIAS ENTRE CÉTICOS E ALARMISTAS

Um dos mais ferrenhos representantes dos “céticos”, Shigenori Maruyama discorda que estamos diante de um período de “aquecimento global”. Para o cientista japonês, o aquecimento terminou no fim dos anos 1990, e a Terra passará, em um futuro breve, por um período de resfriamento em virtude do declínio da atividade solar (MARUYAMA, 2009, p. 74). Vejamos o seu entendimento:

As mudanças climáticas são causadas, dentre outros fatores, pelas atividades do Sol e pela intensidade dos raios cósmicos, portanto, o aumento da temperatura nos últimos 20 anos pode ser atribuído também à intensificação da atividade solar, fato que praticamente não é divulgado. Assim, creio que as discussões dos principais fatores que causam o aquecimento da Terra não deveriam restringir-se apenas ao Sol ou ao dióxido de carbono. (MARUYAMA, 2009, p. 6)

Maruyama defende, ainda, que um problema real e muito maior, relegado a segundo plano, diz respeito à crise alimentar em um futuro próximo, diante do aumento populacional. Por tal razão, questiona que, ao invés das mudanças climáticas e rupturas ambientais, deveria a comunidade internacional se ocupar do problema da crise alimentar em primeiro lugar:

A ciência aproximou-se da política para sugerir ações importantes ao futuro da Terra e do ambiente, porém a atenção está voltada exclusivamente para o aquecimento, em detrimento de outros problemas realmente temíveis, como a falta de alimentos e outros recursos, em função do aumento populacional — a “crise de 2020”. [...] a poluição da água e do ar representa um problema extremamente preocupante, mas enquanto o teor do dióxido de carbono sofre um incremento de 1 ppm/ano, que provoca um aumento de temperatura de aproximadamente 0,004°C, o aumento populacional no mundo é de 80 milhões/habitantes por ano. (MARUYAMA, 2009, p. 6)

As divergências do cientista japonês não param por aí. Criticando abertamente os resultados das pesquisas divulgadas pelo IPCC e seus defensores (inclusive Al Gore, ex-vice-presidente dos Estados Unidos e autor de documentário sobre o tema), adverte:

As afirmações de Gore baseiam-se principalmente em resultados de pesquisas do IPCC, uma instituição criada em 1988, sob a égide da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do Programa Ambiental das Nações Unidas, com o objetivo de pesquisar os gases estufa e o aquecimento global. Colaboraram com o IPCC cerca de

quatro mil pesquisadores, que fazem o levantamento de trabalhos alheios publicados em revistas e de relatórios científicos alheios, ou seja, eles não são cientistas e não distinguiriam pressupostos distorcidos. Portanto, as análises e interpretações do IPCC também poderiam ser distorcidas, pois dos quatro mil pesquisadores, 450 são redatores e cerca de 30 organizam o relatório e, no final, duas ou três pessoas ficam incumbidas da última redação. [...]

Em 2007, o IPCC divulgou o quarto relatório de avaliação, no qual afirma que, com uma margem de certeza superior a 90%, o aumento da temperatura média global, desde a segunda metade do século XX, teria grande probabilidade de ser de origem antrópica e causado por gases estufa, representados em 56,6% pelo dióxido de carbono. (MARUYAMA, 2009, p. 10)

Para Maruyama (2009, p. 13), a relação entre o CO₂ e a elevação da temperatura defendida pelo IPCC não corresponde à realidade, discordando ser este o principal fator de alteração da temperatura global. Para tanto, cita o ocorrido ao fim da década de 1970, quando, mesmo diante do aumento do consumo de combustíveis fósseis, a quantidade anual de CO₂ se alterou apenas alguns meses após a elevação da temperatura (MARUYAMA, 2009, p. 16). E reforça:

“[...] é provável que a quantidade de CO₂ emitido pelas atividades humanas seja insuficiente e, enquanto as calotas glaciais existirem na superfície terrestre, a temperatura não ultrapassará a zona de estabilização”.

Ressaltando o papel de inúmeros outros fatores que influem nas mudanças climáticas, aponta a menor importância dos gases de efeito estufa para este processo:

Os fatores que influem nas mudanças climáticas são a intensidade da atividade solar, o campo geomagnético e os raios cósmicos, a erupção vulcânica, a órbita terrestre e os gases estufa. Com exceção da atividade do Sol, o campo geomagnético é o segundo fator mais importante, pois seu enfraquecimento causa o aumento da quantidade de incidência de raios cósmicos. (MARUYAMA, 2009, p. 72)

Mesmo não concordando com as diretrizes da política climática internacional, contudo, Maruyama (2009, p. 19) defende a importância da preservação ambiental e a mudança nos padrões de consumo e energético: “A difusão da energia alternativa e a objetivação da sociedade de baixo consumo de carbono são extremamente importantes”. Adverte, ainda, que o grande perigo está na explosão demográfica dos seres humanos, responsável pela desertificação, escassez de água e de alimentos (MARUYAMA, 2009, p. 59).

Outro representante dos céticos, Molion (2007) afirma que em decorrência da variabilidade natural do clima não é possível afirmar que o “aquecimento de 0,7°C seja decorrente da intensificação do efeito-estufa causada pelas atividades humanas”, ou que a

“tendência de aquecimento persistirá nas próximas décadas”, discordando das projeções produzidas pelo Relatório da Quarta Avaliação do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC). De acordo com a sua teoria, registros históricos confrontam a hipótese do efeito estufa intensificado:

O Planeta se aqueceu mais rapidamente entre 1925-1946, quando a quantidade de CO₂ lançada na atmosfera era inferior a 10% da atual, e se resfriou entre 1947-1976, quando ocorreu o desenvolvimento econômico acelerado após a Segunda Guerra Mundial. (MOLION, 2007)

Discordando de dados apresentados em Sumário para Formuladores de Políticas do IPCC, publicado em fevereiro de 2007, Molion (2007) ressalta:

[...] afirmou-se que concentração de CO₂ aumentou de 35% nos últimos 150 anos. Porém, isso pode ter sido devido a variações internas ao sistema terra-oceano-atmosfera.

[...] a temperatura dos oceanos aumentou devido à redução do albedo planetário e à atividade solar mais intensa entre 1925-1946, a absorção de CO₂ pelos oceanos pode ter sido reduzida e mais CO₂ ter ficado armazenado na atmosfera. Portanto, não se pode afirmar que foi o aumento de CO₂ que causou o aumento de temperatura.

Para o autor referido, o Oceano Pacífico está em uma nova fase fria e a atividade solar estará mais baixa, o que aumentaria a probabilidade de que as condições climáticas globais passem por um arrefecimento global nos próximos 15 a 20 anos, concluindo que o aquecimento global teria se encerrado em 1998 (MOLION, 2007).

Mesmo entendendo que o aquecimento ocorrido no passado tenha provavelmente sido causado pela variabilidade natural do clima, Molion (2007) é enfático ao afirmar não ser esta conclusão um aval para o homem continuar a degradar o meio ambiente. Destaca, ainda, diante do intenso aumento populacional, que “o bom senso sugere a adoção de políticas de conservação ambiental bem elaboradas e mudanças nos hábitos de consumo de modo que as gerações futuras possam dispor dos recursos naturais”.

Na outra ponta, em defesa da política climática e dos relatórios divulgados pelo IPCC, Silva e Ribeiro (2012), citando Marengo e Valverde (2003), afirmam que, de acordo com os resultados do IPCC 2001, “o balanço de radiação terrestre é alterado pelas ações antropogênicas”, mencionando haver “evidências de que impactos extremos como secas, enchentes, ondas de calor e de frio, furacões e tempestades têm afetado diferentes partes do planeta”. Sobre a situação do Brasil, destacam:

Para o Brasil, os resultados do IPCC expressam que a Amazônia e o Nordeste sofrerão consequências irreversíveis sob o ponto de vista das mudanças climáticas, pois a floresta desempenha um papel importante no ciclo de carbono do planeta, e pode ser considerada como uma região de grande risco, já que as ações antrópicas na própria floresta estão ligadas diretamente ao desmatamento de sistemas florestais para transformação em sistemas agrícolas e/ou pastagem, o que implica em transferência de carbono (na forma de dióxido de carbono) da biosfera para a atmosfera, contribuindo para o aquecimento global, o qual por sua vez acaba atuando sobre a região amazônica. (Silva e Ribeiro, 2012)

Mencionando inúmeros estudos científicos, Silva e Ribeiro (2012) aduzem haver comprovações de que o aumento da emissão de gás carbônico na atmosfera pode ser o responsável pela mudança das condições globais:

[...] os modelos de estudos observacionais e estudos de modelagem, a exemplo de: NOBRE et. al., (1991); BETTS et. al., (1997, 2000); CHASE et. al., (2000); ZHAO et. al., (2001) concluem que as alterações na cobertura superficial podem ter um impacto expressivo no clima regional e global. Os trabalhos de modelagem indicam que essas mudanças na vegetação, em alguns casos, podem ser equivalentes àquelas devidas ao aumento do CO₂ na atmosfera (PITMAN and ZHAO, 2000).

Contudo, mesmo diante da controvérsia sobre a origem do problema ser antrópica ou não, muitos dos céticos não duvidam da ocorrência de alterações significativas em torno das condições climáticas (ou mudanças globais).

Isto porque tanto alarmistas quanto céticos admitem que a Terra passou por um aquecimento de cerca de 0,6°C no Século XX, havendo divergência, contudo, no tocante às causas, consequências e a persistência deste aquecimento no momento atual (CRUZ *et al.*, 2014).

Desta forma, mesmo não havendo um consenso geral na comunidade científica sobre o papel das contribuições antrópicas para o problema, é dever dos Estados e da comunidade internacional fazer tudo aquilo que está ao seu alcance para tentar refrear ou ao menos não agravar este processo de mudança das condições ambientais, sendo que o primeiro passo seria o abandono de padrões insustentáveis de consumo, produção e utilização de combustíveis fósseis.

3.2. RELATOS DE RUPTURAS AMBIENTAIS IMPACTANTES

Conhecidas as posições divergentes, porém admitindo que as mudanças climáticas são um fenômeno real, cumpre analisar melhor este fenômeno.

No que se refere à natureza dos desastres ou rupturas ambientais, Aurelie (2006) os classifica em quatro categorias: 1) degradação ambiental de longo prazo, que abarca fenômenos como aquecimento global, desmatamento, salinização, erosão, desertificação etc.; 2) rupturas ambientais naturais repentinas, como alagamentos, secas, furacões etc.; 3) desastres, incluindo os industriais e químicos; e, por fim, 4) conflitos armados.

Acerca da degradação ambiental de longo prazo, que possui íntima relação com o tema objeto do presente estudo, Aurelie destaca sua intrínseca vinculação com a intensificação dos deslocamentos populacionais, o que exemplifica com o processo de desertificação da região africana do Sahel, onde a desertificação severa atinge metade do contingente populacional afetado no mundo (135 milhões de pessoas).

Se aponta que no Sahel africano, a combinação entre desertificação e seca tem levado à expansão do Sahara em direção ao sul em um passo alarmante. Disso resulta que um grande número de habitantes desta região tem se deslocado na busca de um ambiente favorável ao seu sustento, a ponto de, proporcionalmente ao número de habitantes, ter levado à maior concentração de deslocados ambientais no mundo.

Este fenômeno é atribuído por Aurelie (2006) ao aquecimento global ou efeito estufa, produzido pela destruição de florestas e queima de combustíveis fósseis, com liberação de dióxido de carbono na atmosfera, que segundo previsões de cientistas pode resultar em aumento de temperatura global de 1,5°C a 4°C nos próximos sessenta anos, fazendo a Terra experimentar mudanças não vistas há mais de 10.000 anos.

Segundo esta linha de raciocínio, os efeitos do aquecimento global na migração humana podem ser muito graves, mormente em virtude do aumento na ocorrência e gravidade dos fenômenos e rupturas ambientais repentinos.

A par da desertificação, outro fenômeno resultante destas mudanças climáticas e que causa grandes preocupações é o aumento do nível do mar, vez que um terço da população mundial vive dentro de uma distância de até seis quilômetros da costa litorânea.

Exemplos disto podem ser verificados em países como Egito, Índia, Bangladesh e China, onde milhares de pessoas vivem em deltas de baixa altitude, com potencial para gerar milhões de refugiados ambientais.

Outro caso reiteradamente mencionado se refere à Ilha de Tuvalu, localizada no Oceano Pacífico e gravemente ameaçada pelo aumento do nível do mar, posto que grandes porções de terra foram tomadas pela inundação, inclusive afetando a mobilidade da população diante da imersão de importantes vias de acesso. Em busca de uma solução paliativa, o Primeiro

Ministro de Tuvalu solicitou a concessão do status de “refugiado ambiental” a seu povo perante os governos de Austrália e Nova Zelândia, no que, contudo, não obteve sucesso.

Como já mencionado, o principal ponto de discordância dos céticos reside no alegado nexos de causalidade entre a poluição causada pelo homem e as mudanças climáticas. Refutam, ainda, a existência de uma correlação entre as mudanças climáticas e os deslocamentos de pessoas.

Para Richard Black e Stephen Castles (*apud* AURELIE, 2006, p. 376), os deslocamentos estariam vinculados mais à baixa capacidade de adaptação destas pessoas a tais mudanças que aos eventos climáticos em si. De seu turno, relacionam a redução da capacidade de adaptação a fatores alheios, como o subdesenvolvimento e as relações referentes à divisão Norte-Sul.

De uma forma ou de outra, o fato é que grandes mudanças vêm sendo notadas no regime climático e de ocorrência de eventos naturais, rompendo com o equilíbrio de vários ecossistemas e causando danos ambientais de grande monta, além de pôr em risco a sobrevivência de milhares de pessoas que vivem em zonas de risco, bem como daquelas que dependem da natureza para sua subsistência.

Tendo isto em vista, deve a comunidade internacional ser provocada a se manifestar sobre o tema, de modo a prever estratégias para o efetivo combate e prevenção das mudanças climáticas ora vivenciadas, garantindo-se a higidez do meio ambiente e salvaguardando os direitos humanos das populações afetadas, principalmente das mais vulneráveis e com menos recursos materiais.

4. OS DIREITOS HUMANOS AMEAÇADOS PELAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

4.1. A CONEXÃO ENTRE MEIO AMBIENTE E OS DIREITOS HUMANOS

A conexão entre o meio ambiente e os direitos humanos restou evidenciada no curso do processo de evolução histórica das dimensões dos direitos fundamentais, oriundos da afirmação do Estado de Direito e da democracia (PADILHA, 2010, p. 36).

A evolução dos direitos fundamentais passou primeiramente pela fase dos direitos individuais, quando o cidadão, diante da conquista de direitos civis e políticos no cenário das Revoluções Americana e Francesa, conseguiu sua libertação do Estado absolutista.

Em um segundo momento, acirrada pela Revolução Industrial emergiu a necessidade de tutela dos direitos coletivos, dos direitos sociais, culturais e econômicos em um Estado Social, com a superação da visão individualista da sociedade burguesa, típica do Estado Liberal (PADILHA, 2010, p. 39).

Ainda como reflexo da Revolução Industrial, houve grande alteração dos valores tradicionais da sociedade contemporânea moderna e massificação de direitos, trazendo à tona duas questões de grande importância, a questão social e a questão ambiental:

[...] o modelo capitalista de produção, ao mesmo tempo que provocou a degradação da qualidade de vida e da saúde da grande massa de trabalhadores, também causou um processo de degradação e devastação jamais visto dos recursos naturais. (PADILHA, 2010, p. 39).

Tudo isso fomentou o desenvolvimento do mercado capitalista global, com inúmeras transformações na órbita social, abrangendo desde os aspectos econômico e social aos aspectos jurídico e político.

Deste modo, o aumento do ritmo de produção propiciado pelo desenvolvimento tecnológico resultou num potencial destrutivo igualmente sem precedentes, com uma exploração crescente e descontrolada dos recursos naturais e alta emissão de poluentes.

Lívia Gaigher B. Campello e Angela Jank Calixto bem expõem a preocupação resultante desta nova forma de interação do homem com o meio ambiente:

Um dos exemplos mais emblemáticos das novas preocupações do século XX se refere às relações do homem com o meio ambiente, do qual depende para sobrevivência, mas ainda promove sua exploração sem limites. O esgotamento dos recursos

ambientais se constituiu em motivo de imensa preocupação para os seres humanos, pela grave repercussão para o seu próprio habitat. Simultaneamente ao progresso técnico-científico, os extrapolados níveis de consumo de energia, contaminação e degradação do meio ambiente provocaram um verdadeiro temor de que a humanidade poderia estar condenada ao suicídio coletivo. (CAMPELLO e CALIXTO, 2017, p. 13)

Diante de tamanhas e aceleradas mudanças, nos aponta Padilha (2010, p. 41) que a degradação da qualidade de vida e saúde dos trabalhadores e a exploração desmedida do meio ambiente se inseriram no mesmo contexto.

Então, na terceira etapa de evolução dos direitos fundamentais, surgem os direitos metaindividuais, que não se limitam mais à simples dualidade (individual e coletivo), mas se caracterizam pela universalidade e se fundam na fraternidade (PADILHA, 2010, p. 41), dentre os quais se destaca o direito ao meio ambiente:

[...] cabe ao “direito ao meio ambiente”, concebido como um direito de *terceira dimensão*, consagrado em meio a um processo de massificação de uma sociedade globalizada e altamente complexa em todos os sentidos, um papel de destaque entre os direitos metaindividuais, na mesma medida em que se reconhece, para a classe dos trabalhadores, o papel de destaque na consagração dos direitos de segunda dimensão. (PADILHA, 2010, p. 44)

Contudo, a questão determinante, sobre se a degradação do meio ambiente constituiria ofensa aos direitos humanos, não passa isenta de discussões no campo científico.

Neste sentido, Cretella (2012, p. 744) relata a discussão travada na doutrina sobre se a negação ao direito ao meio ambiente saudável constituiria uma violação aos direitos humanos, citando Malcolm Shaw, para quem existe “uma gama de dispositivos gerais sobre Direitos Humanos que podem ser relevantes no campo da proteção ambiental”, dentre os quais elenca o direito à vida, o direito a um padrão de vida adequado, o direito à saúde e o direito a alimentos, esclarecendo haver uma carência de normas com referências diretas².

Constata-se que várias referências, ainda que superficiais, à correlação entre o meio ambiente e os direitos humanos podem ser vistas nos seguintes instrumentos internacionais, como nos informa Cretella (2012, p. 745): Declaração de Estocolmo de 1972 (princípio 1); Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981 (artigo 24), Protocolo de São Salvador de 1988 (art. 29).

² Nesse sentido, também são referenciados por Cretella (2012, p. 745): PALLEMAERTS, Marc. A Human Rights Perspective on Current Environmental Issues and their Management: Evolving International Legal and Political Discourse on the Human Environment, the Individual and the State, Human Rights & International Legal Discours, 2008, vol. 2-2, pp. 149-178.

Identifica o referido autor inúmeras semelhanças e pontos comuns entre os Direitos Humanos e o Direito Ambiental, incluindo sua gênese normativa, entendendo ser uma questão de tempo para que o direito ambiental seja plenamente reconhecido como inscrito no rol dos direitos humanos:

[...] são ambos ramos jurídicos recentes, que se desenvolveram de modo mais sólido na segunda metade do século XX; ambos contemplam princípios e normas que se formaram a partir da soft law, fonte que, aliás, continua a ter grande importância para os dois campos jurídicos; os dois ramos jurídicos colocaram a pessoa humana no centro do Direito Internacional [...] (CRETELLA, 2010, p. 745)

Reconhecendo expressamente esta conexão, a Minuta de Princípios contida no relatório da Subcomissão da ONU sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção às Minorias, de 1994, estabeleceu que “os Direitos humanos, um meio ambiente ecologicamente equilibrado, desenvolvimento sustentável e a paz são interdependentes e indivisíveis”³.

No mesmo sentido, na Resolução 2003/71 da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos se reconheceu a contribuição que a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável operam para o bem-estar humano e potencialmente para a fruição dos direitos humanos, além de lembrar que os danos ambientais podem produzir efeitos negativos sobre tais direitos⁴.

No que se refere ao plano jurídico interno, em alguns sistemas jurídicos nacionais o meio ambiente figura na qualidade de direito fundamental. No Brasil, o direito ao meio ambiente se consubstancia em um direito fundamental de terceira geração (ou dimensão), de titularidade transindividual ou difusa, sendo a todos assegurado. Tanto que restou consagrado na Constituição Federal de 1988, adquirindo o status de direito fundamental.

Sobre este enquadramento, bastante clara é a lição de Padilha:

A Constituição Federal de 1988, ao albergar, dentre outros, o direito fundamental de preservação do meio ambiente equilibrado, na qualidade de um direito de terceira dimensão, de titularidade coletiva, exige uma concretude integrativa e equânime com as demais ‘gerações’ de direitos fundamentais contempladas no texto constitucional. Dessa forma, não se coaduna com a dimensão objetiva dos direitos fundamentais a preponderância inabalável, como outrora, do subjetivismo constitucional dos direitos individuais. (PADILHA, 2010, p. 175)

³ E/CN.4/Sub.2/1994/9 *apud* Cretella, 2012, p. 747.

⁴ E/CN.4/2003/L.11/Add.7, disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2003-71.doc>. Consulta em 15/09/2017.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se constitui, então, em um direito fundamental em sua dupla dimensionalidade, uma subjetiva ou individual, e outra objetiva, expressando valores de toda a comunidade (PADILHA, 2010, p. 173). Aduz a autora mencionada que o reconhecimento desta dupla dimensão permite operar a harmonização de ambos interesses:

Assim, o direito fundamental ao meio ambiente possui, ao mesmo tempo, a dimensão subjetiva, enquanto um direito subjetivo que pode ser defendido por qualquer cidadão (via ação popular ambiental) e uma dimensão objetiva, enquanto um direito de toda a coletividade. (PADILHA, 2010, p. 173)

Pode-se afirmar que um dos pilares deste direito fundamental é a solidariedade, valor que deve orientar as relações interpessoais e governamentais, no sentido de orientar a preservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações. Neste sentido, a lição de Livia Gaigher B. Campello:

Sendo assim, o fundamento imediato do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste na necessidade de assegurar o meio ambiente em condições que permitam a qualidade de vida das futuras gerações e a própria sobrevivência da espécie humana. Enquanto pilar dos direitos de terceira geração/dimensão, a solidariedade aponta para a racionalização da utilização dos recursos naturais e para a substituição do modelo de crescimento desenfreado, com vistas ao desenvolvimento sustentável. (CAMPELLO, 2013)

A solidariedade foi um valor de incomensurável importância na configuração dos direitos de terceira geração. Silveira e Rocasolano (2010, p. 177) destacam seu papel:

[...] a terceira geração sintetiza os direitos da primeira e da segunda gerações sob o viés de solidariedade, adensando-se numa perspectiva de equilíbrio de poder — inclusive ideológico — em favor do ser humano, seja homem ou mulher, negro ou branco [...]

Neste sentido, decorre dos valores emanados pela solidariedade a necessidade de preservação do meio ambiente para o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas. Segundo Silveira e Rocasolano (2010, p. 177), “homem passa a ser visto como um gênero que possui anseios e necessidades comuns”, dos quais destacam a paz, o desenvolvimento econômico e um meio ambiente sadio.

Sobre a definitiva inclusão do meio ambiente dentre os direitos fundamentais, Silveira e Rocasolano (2010, p. 178/179) pontuam:

O meio ambiente foi outra área contemplada pelos direitos de terceira geração. Sua proteção foi garantida em 1972, na Declaração de Estocolmo, e reafirmada na Declaração do Rio, em 1992. A CF de 1988 contempla expressamente o cuidado com a natureza em seu artigo 225.

[...] O cerne da proteção dos direitos humanos é, sintetizando, fruto de um querer coletivo para resguardar a sobrevivência e, mais do que ela, o bem-estar da espécie humana.

Ainda sobre a importância do valor da solidariedade na constituição deste e de outros direitos fundamentais, Padilha (2010, p. 174) afirma que o direito fundamental ambiental é “alicerçado constitucionalmente sobre novos pilares que implicam mecanismos de políticas públicas, gestão solidária e responsabilidade compartilhada”. E continua:

É um direito voltado à solidariedade e à fraternidade, como a paz, a autodeterminação dos povos, o desenvolvimento. Os direitos fundamentais de terceira dimensão são direitos gerados na sociedade de massa, resultante dos inúmeros fatores da modernidade, tais como os impactos do avanço tecnológico, do crescimento desordenado, da degradação ambiental, do crescimento populacional, da globalização econômica, dentre outros. Conflitos sociais que se massificaram, gerando novas demandas de direitos fundamentais, que, na perspectiva da terceira dimensão, trazem a nota distintiva da titularidade coletiva, indefinida e indeterminável, bem como, da alta complexidade, tal qual o meio ambiente e a qualidade de vida. (PADILHA, 2010, p. 177)

Por fim, pode-se afirmar que o meio ambiente passou a integrar, definitivamente, o rol dos direitos humanos, reorientando o modo de uso dos recursos naturais. Esse também é o entendimento de Lívia Gaigher B. Campello e Angela Jank Calixto, destacando o papel da solidariedade nesta mudança de paradigmas:

Nesse contexto, o meio ambiente passou a ser concebido como interesse geral da humanidade e sua conservação se constituiu em valor universal compartilhado pela maior parte dos povos, assim como os direitos humanos das gerações anteriores. O movimento ecológico fez surgir um diferente enfoque para as relações do homem com a natureza, que resulta na utilização racional dos recursos naturais, que substitui a noção de crescimento desenfreado por uma visão de equilíbrio entre as necessidades humanas e uso da natureza, que fundamenta na busca por melhor qualidade de vida. (CAMPELO e CALIXTO, 2017, p. 13)

Uma vez demonstrada a íntima conexão entre o meio ambiente e os direitos humanos, passemos à análise dos principais direitos em risco, diante do fenômeno das mudanças climáticas.

4.2. OS DIREITOS HUMANOS EM RISCO E AS SITUAÇÕES DE MAIOR VULNERABILIDADE

Da convergência de todos estes fatores — ações antrópicas danosas, mudanças climáticas e deslocamentos humanos —, tem se observado, além de nefastas consequências infligidas ao meio ambiente, inúmeras violações aos direitos humanos, principalmente em relação às populações de países menos desenvolvidos e pequenos países insulares, mais expostos a seus efeitos.

O que fica mais evidente é que nem todos sofrem os impactos das mudanças climáticas com a mesma intensidade. Neste sentido, inúmeros países e regiões com maior vulnerabilidade, tais como aqueles situados em áreas geográficas mais suscetíveis a um risco acentuado, os países menos desenvolvidos, os pequenos Estados insulares e os Estados africanos mais suscetíveis aos regimes de seca, cheias e desertificação são afetados de maneira mais grave.

Tamanha a falta de homogeneidade dos reflexos negativos que mesmo no contingente populacional dos Estados afetados se denota uma gradação maior ou menor quanto à exposição aos efeitos danosos, seja em função das condições pessoais, gênero ou outros fatores determinantes de maior vulnerabilidade.

Na linha de frente de tais eventos estão os pequenos países insulares em desenvolvimento (SIDS), que já enfrentam severas consequências, inclusive com o risco de desaparecimento de países inteiros — como é o caso de Kiribati, pequena nação insular que corre o risco de deixar de existir em virtude do aumento do nível do mar, situação semelhante à vivenciada pela ilha de Tuvalu, já mencionada.

No que se refere aos países em desenvolvimento, por sua vez, se põem em situação de maior vulnerabilidade em razão de sua maior dependência econômica de fatores ligados à natureza — e, portanto, mais sensíveis às variações do clima. A população mais carente depende, por exemplo, da agricultura para sua própria subsistência.

Segundo relatos, em Bangladesh e Camboja constata-se a crescente perda de culturas, a escassez de alimentos e a conseqüente migração da zona rural para a urbana. Em alguns países africanos, o problema são as secas recorrentes, enquanto que no Gâmbia as imprevisíveis estações chuvosas colocam a população em risco.

De acordo com o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (IPCC, 2007, 9.2.1, 9.4.4, 9.6.1), mencionado no documento “Climate Change, Vulnerability and Human Mobility: Perspectives of Refugees from the East and Horn of Africa” (ACNUR/UNHCR, 2012), a produção agrícola e a segurança alimentar (incluindo o acesso a alimentos) em muitos países e regiões africanas são suscetíveis de ser severamente comprometidos pelos efeitos da mudança e variabilidade climática.

Prevê-se que os mais afetados sejam os pequenos agricultores e os que produzem apenas para a própria subsistência, potencializando-se o risco de quebra de safras, aumento de doenças e mortalidade entre os animais, com grave prejuízo aos meios de subsistência, o que forçará as famílias a vender seus ativos, além de eventual corte de investimentos em saúde e educação — o que, em se confirmando, aumentará exponencialmente a possibilidade de ocorrência de grandes fluxos de migração, com aumento do endividamento e dependência de socorro externo. Além disso, há o risco de retorno a estratégias de adaptação insustentáveis, o que contribuiria para o aumento da degradação ambiental e agravamento de toda a situação.

Em decorrência deste estudo (ACNUR/UNHCR, 2012), identificou-se quatro áreas mais afetadas pelas alterações e variabilidade climáticas: a) agricultura e criação de gado; b) segurança alimentar e de meios de subsistência; c) a coesão social, e d) o conflito.

Conflitos violentos, além da falência e repressão do Estado, são indicados como fatores que contribuem para reduzir a capacidade de adaptação das pessoas expostas a condições climáticas extremas, acentuando sua vulnerabilidade. Consta do estudo que muitos refugiados apontaram que a incapacidade dos atores estatais ou autoridades em manter a ordem e impedir atos violentos, bem como atos opressivos pelos próprios atores, reduziram sua capacidade de enfrentar e se adaptar a eventos climáticos, forçando-os a abandonar seus territórios.

No que se refere à população que possui atividades agrícolas e pastoris como principais meios de subsistência, a ameaça à segurança alimentar é preocupante. Mesmo aqueles não dependentes diretos destas atividades já foram afetados pelo declínio do volume de negócios e rentabilidade e pelo aumento dos preços dos alimentos, como consequência da queda na produção agrícola. Constatou-se, ainda, que os impactos da variabilidade climática têm o potencial de agravar eventos relacionados a conflitos violentos e escassez de recursos.

Não obstante tamanhas adversidades, nos referidos estudos se observou que o abandono da terra natal foi apenas o último recurso das populações afetadas, após esgotados todos os esforços para se adaptar às novas condições de clima e culturas.

Outra preocupação decorrente das mudanças climáticas diz respeito à segurança e paz internacionais. Isto porque, em virtude do grande fluxo de migrações que se pode originar, até mesmo casos de apatridia, pode ser um grande fator originador de conflitos.

Atualmente, tem-se um conceito abrangente de segurança em que foram incorporadas questões políticas, econômicas, social ou ambiental ao lado das militares, como fatores interdependentes que se condicionam mutuamente.

Nesse sentido, as mudanças climáticas podem ser um severo fator de instabilidade e origem de conflitos e disputas, comprometendo a capacidade de resposta dos Estados — alguns especialistas as alçam ao mesmo nível de periculosidade do terrorismo internacional.

Dessa forma, pode haver tensões sociais que podem degenerar em guerra civil de todos os tipos, especialmente em países em desenvolvimento. Relacionando as mudanças climáticas com a segurança nacional, o senador americano Richard Lugar afirmou que tal fenômeno poderia levar a seca, fome, doenças e migrações em massa, fenômenos que poderiam levar a conflito (LUGAR, 2014).

Está cada vez mais evidente que os fatores ambientais são uma ameaça à segurança e estabilidade dos países. Tem se verificado conflitos sobre o acesso e controle de recursos cada vez mais escassos, tais como água ou terras agrícolas, como no conflito secular entre Israel e os países árabes no Oriente Médio (recursos hídricos e as reservas de petróleo).

Além disso, mesmo a destruição ambiental já foi utilizada como uma arma de guerra, fato que atualmente é tipificado como crime de guerra (artigo 8.2.b - Estatuto do Tribunal Penal Internacional).

Por derradeiro, pertinente lembrar que o Estatuto do Tribunal Penal Internacional também tipificou como crime de guerra o ato de atacar outro Estado de forma intencional, sabendo que esse ataque causará danos extensos, duradouros e graves ao meio ambiente, considerados excessivos com relação à vantagem militar que pode ser obtida.

Como se pode verificar, o fenômeno das mudanças climáticas pode implicar em uma série de desdobramentos e mazelas, muitas delas altamente prejudiciais à harmonia, saúde e/ou segurança das pessoas e sua convivência pacífica.

Portanto, as mudanças climáticas não podem ser analisadas isoladamente, uma vez que envolvem diversas questões afetas a outras áreas, como segurança alimentar, direito humanitário, conflitos violentos motivados por disputa de terras e recursos naturais, deslocamento de pessoas, migrações e solicitações de refúgio, além de violações a inúmeros outros direitos humanos, responsabilização por danos ambientais e discussão sobre concessão de crédito e financiamento aos países em desenvolvimento mais vulneráveis e expostos aos riscos desta quebra no equilíbrio das condições ambientais.

Por isto mesmo é importante a provocação dos atores internacionais para elaborar um estudo mais aprofundado do tema e desempenhar uma atuação mais incisiva, inclusive com a edição de normas protetivas aos afetados, de modo a lhes resguardar o exercício de seus direitos humanos e lhes assegurar um mínimo existencial adequado.

5. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE O MEIO AMBIENTE E OS IMPERATIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL

5.1. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo), em 1972, foi a primeira conferência mundial sobre meio ambiente, figurando como um grande marco global no sentido de reconhecer a existência de um meio ambiente humano e tratar sobre as questões de degradação ambiental perante a comunidade internacional.

Resultou na produção do documento conhecido como Declaração de Estocolmo, onde se destacou a correlação entre os avanços da ciência e da tecnologia com o potencial humano de transformar tudo que o cerca, incluindo o meio ambiente humano natural e artificial, ambos igualmente essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais.

Restou evidenciado, ainda, que a proteção do meio ambiente humano consiste em questão fundamental, passível de afetar o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico das nações.

Não obstante todo o esforço empregado, a importância deste evento sobre a normatividade ambiental internacional foi limitada, uma vez que resultou na edição de uma ‘Declaração’, instrumento sem força vinculante, o que ocorre em virtude de tais documentos não serem incorporados pela legislação interna dos países participantes, como ocorre com os tratados ou convenções, após o devido procedimento de ratificação perante o Poder Legislativo (PADILHA, 2010, p. 60).

Mesmo assim, começava a se admitir em nível global, que, dado o aumento da população mundial e a velocidade do progresso industrial, aliados ao aumento do consumo desenfreado e massivo, sem preocupação com o esgotamento das fontes renováveis ou com o nível de poluição produzido — principalmente pela intensa liberação de gás carbônico na atmosfera —, a vida na Terra se encaminhava para um cenário insustentável.

Corroborava esta tese os sinais que o meio ambiente demonstrava de saturação e de quebra no equilíbrio das condições de clima e ocorrência de eventos naturais, com o aumento

da incidência de processos de desertificação, tornados, furacões, inundações, secas, degelo dos polos, ilhas de calor etc.

Passou-se a buscar, então, um comprometimento das nações com a redução da emissão de gás carbônico na atmosfera e com o uso moderado dos recursos naturais, o que se alcançaria por meio de um balanceamento entre a corrida desenvolvimentista e a redução do impacto ao meio ambiente, o que veio a ser a semente do que no futuro se denominaria ‘desenvolvimento sustentável’.

Foi quando começou a surgir uma consciência internacional sobre a necessidade de preservação dos ecossistemas que encontrava, contudo, óbices em virtude das diferenças de anseios entre as nações desenvolvidas e as nações em desenvolvimento, a clássica divisão Norte-Sul — as nações em desenvolvimento tinham receio de assumir um pesado fardo e refrear o seu crescimento, perpetuando sua inferioridade perante as principais potências mundiais.

Mesmo diante deste impasse, a Assembleia Geral da ONU criou, em dezembro de 1972, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (em inglês: *United Nations Environment Programme – UNEP*), responsável por coordenar os trabalhos sobre o tema do meio ambiente global.

Já no ano de 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento publicou um relatório denominado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido por “Relatório Brundtland”, por meio do qual trouxe para o debate o tema do desenvolvimento sustentável, muito em voga nos dias atuais, que à época era definido da seguinte forma: “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”.

Ainda na década de 80, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas no âmbito das Nações Unidas (em inglês, representado pela sigla IPCC), resultante da combinação de esforços entre o PNUMA e a Organização Meteorológica Mundial (OMM), assumindo um papel de destaque no tocante à informação científica relacionada às mudanças climáticas, especialmente quanto à análise dos efeitos das ações humanas sobre o natural equilíbrio dos ecossistemas.

Por meio de seus documentos e pareceres técnicos, por vezes sob a forma de Relatórios de Avaliação sobre o Meio Ambiente (*Assessment Report – AR*), o IPCC tem divulgado informações importantes e mobilizado a comunidade internacional para a discussão desta relevante temática, bem como fornecido subsídio para a adoção de convenções e medidas efetivas contra os efeitos das mudanças climáticas, como serão vistos adiante.

5.2. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (RIO-92)

Uma das Conferências de maior destaque e impacto na seara do meio ambiente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, em 1992, foi denominada “Cúpula da Terra” (ou Cimeira da Terra). Nela houve uma importante participação e maciça adesão de inúmeras nações, tendo havido a produção de importantes instrumentos internacionais.

Resultou, por exemplo, na edição da primeira versão do documento “Carta da Terra”, que traz em seu bojo “princípios éticos fundamentais para a construção de uma sociedade global justa, sustentável e pacífica”.

Além disso, instituiu o programa denominado “Agenda 21”, importante plano de ação que cuida do planejamento e do imperativo de desenvolvimento sustentável, aplicável a vários segmentos, seja da iniciativa pública ou privada.

Por meio deste programa se propõe o abandono ao atual modelo insustentável de crescimento econômico, por meio da priorização de atividades que assegurem a manutenção e sobrevivência dos recursos ambientais, dos quais o desenvolvimento e qualidade de vida são intimamente dependentes. Trata de temas como prevenção da poluição da água e do ar, combate ao desmatamento e desertificação, promoção de uma gestão segura dos resíduos tóxicos, proteção da vida marinha e do ecossistema dos oceanos, entre outros.

Com intuito de dar maior efetividade às medidas previstas, a Assembleia Geral estabeleceu, em 1992, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, vinculada ao Conselho Econômico e Social.

No que diz respeito ao conceito de desenvolvimento sustentável, possui um caráter multidimensional, podendo ser visto por vários enfoques, dentre os quais se inclui o social, o econômico e o jurídico:

A tese que se defende neste traballo é que o concepto de desenvolvemento sostible te un carácter multidimensional que permite explicalo, por un ha banda, como un obxectivo político de primeira magnitude que implica "un enfoque integral e integrado dos proxectos económicos, sociais e políticos con miras á utilización sostible dos recursos naturais". Por outra banda, é tamén un concepto xurídico o valor normativo do cal pode ter unha pluralidade de manifestacións desde a súa consideración como principio xurídico de natureza substantiva ou procedimental, como un concepto xurídico de natureza intersticial ou aínda como un dereito humano. E, por último, pódese concibir como un marco metodolóxico que proporciona un conxunto de ferramentas discursivas, argumentativas, analíticas, substantivas, procedimentais e interpretativas

para a creación e aplicación de políticas públicas e normas xurídicas internacionais. (HERNÁNDEZ, 2007, p. 211/212)

Para os fins do presente traballo, se pode afirmar que o concepto de desenvolvemento sustentábel corresponde ao desenvolvemento que observe os límites dos recursos naturais e a súa necesidade de recuperación, sen prejudicar ou afectar a fruíción dos referidos recursos por parte das xeracións futuras, aléms de satisfacer as necesidades esenciais das poboacións máis pobres.

A Rio-92 aínda resultou na adopción da Convención da ONU sobre a Diversidade Biolóxica, da Convención da ONU de Combate á Desertificación e da Convención Quadro das Nacións Unidas sobre Mudanzas Climáticas, esta que será vista adiante.

Eis, entón, que no decorrer da década de 1990 algunhas cuestións comezaron a ocupar un lugar de destaque no que se refire á preocupación internacional, tais como os temas das mudanzas climáticas e elevación do nivel do mar; desastres naturais e ambientais; recursos e ecosistemas marítimos, costeiros, de auga doce, terrestres e biodiversidade; globalización e comercio internacional; produción e consumo sustentábel; saúde; cultura; publicidade e participación popular en decisións de relevo.

Contudo, a comunidade internacional aínda continuaba agardando un instrumento internacional de efecto vinculante sobre o tema, capaz de establecer obrigacións xurídicas ás nacións no tocante á redución da polución e adopción de estratexias de desenvolvemento limpo e sustentábel.

5.3. CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Como resultado das pesquisas e do traballo do IPCC, se sentiu a necesidade de adotar unha acción máis específica envolvendo o esforzo conxunto das nacións na tentativa de conter o avance das mudanzas climáticas.

Nesse sentido, aínda sob as discusións iniciadas na Rio 92, adotou-se a Convención-Quadro das Nacións Unidas sobre Mudanzas Climáticas (em inglés, *United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*), adotada en Nova York, em 9 de maio de 1992.

O instituto das Convencións-Quadro, como nos informa Cretella (2012, p. 193), “têm amplo espectro e conteúdo indefinido”, com o intuito de servir de base para que os órgãos instituídos pola convención, no exercicio de súas atribuições regulares, a complementem

livremente, evitando, com isso, a necessidade de se valer de dispendiosos procedimentos de renegociação de tratados internacionais ou instrumentos normativos diversos.

Ressaltando suas características principais, Cretella esclarece:

A técnica consiste em adotar, no texto da convenção multilateral, formulações relativamente vagas e gerais, contendo grandes linhas orientativas e obrigações cujo conteúdo deva ser posteriormente estabelecido, instituindo mecanismos refinados e precisos, por meio dos quais os Estados-Partes — por meio de órgãos técnicos e decisórios especialmente criados para essas finalidades, e que se reúnam periodicamente — integrarão as lacunas e omissões propositadamente deixadas quando da conclusão desses tratados. (CRETELLA, 2012, p. 193)

Segundo Livia Gaigher B. Campello, as Convenções-Quadro consistem em “Tratados internacionais que enunciam princípios gerais que guiarão a cooperação dos Estados-Partes no tema do qual se trata” (CAMPELLO, 2013, p. 115).

Reconhecendo que referidos Tratados contém em seu teor termos gerais que requerem cooperação internacional e um compromisso de dar continuidade às negociações, Campello destaca a possibilidade de complementação destes instrumentos, por meio de delegação de poderes às Conferências das Partes (COPs):

Disso decorre que nesses Tratados estão previstos procedimentos para adoção de normas jurídicas com vistas à concretização das obrigações convencionais, que estão definidas em termos deliberadamente abertos para sofrer adaptações na medida em que a evolução dos conhecimentos científicos sobre os problemas ambientais permitam um consenso entre as partes. (CAMPELLO, 2013, p. 116)

Especificamente no tocante à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, consiste em relevante instrumento internacional pautado pelas qualificadas informações fornecidas pelo IPCC, contudo, sem efeito vinculante ou criação de obrigações às partes signatárias.

Sua atualização é constantemente discutida por meio das regulares “Conferências das Partes” (COP), onde os chefes das nações integrantes se reúnem para discutir o panorama atual e os avanços dos estudos e pareceres técnicos, já tendo ocorrido mais de duas dezenas de encontros em diferentes países sedes.

Os resultados destes encontros são instrumentalizados, na maioria das vezes, por meio de Protocolos firmados entre as partes. Um dos mais destacados é o Protocolo de Kyoto, que será visto adiante. Também, posteriormente, sob o manto da UNFCCC foi celebrado o importante Acordo de Paris (2015), que igualmente será visto.

5.4. PROTOCOLO DE KYOTO

Em 1997, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), foi celebrado o Protocolo de Kyoto, tratado que definiu metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, na tentativa de impedir o avanço do aquecimento global. Devido a exigências formais e quórum de ratificação, entrou em vigor apenas no dia 16 de fevereiro de 2005.

Os Protocolos são procedimentos de criação de normas jurídicas de natureza convencional próprios do regime das Convenções-Quadro (CAMPELLO, 2013, p. 116). Sobre sua natureza e a importância do instituto no âmbito das Convenções-Quadro, Lívia Gaigher B. Campello nos esclarece:

Desde a perspectiva da manifestação da vontade pelas Partes, tanto os Protocolos Adicionais como as Emendas às disposições convencionais dos Acordos ambientais multilaterais exigem ratificação, aprovação ou aceitação posterior de um número determinado de Partes. (CAMPELLO, 2013, p. 116)

Segundo Cretella (2012, p. 193), o Protocolo de Kyoto teve a missão de complementar a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e consistiu, por si próprio, em uma Convenção-Quadro:

O Protocolo de Quioto estipula níveis máximos de emissão, de modo a diminuir a concentração de determinadas substâncias, em determinados períodos, e que serão periodicamente revisados. Assim, a Convenção de 1992 mantém-se, na íntegra, e os níveis de emissão das referidas substâncias, constantes do Protocolo de Quioto, serão alterados periodicamente, podendo, ainda, novas substâncias ser incluídas no Protocolo.

No âmbito do Protocolo de Kyoto, os países signatários foram divididos em dois grupos, de acordo com seu nível de industrialização. Cada grupo assumiu obrigações distintas em relação ao Protocolo, levando em consideração o princípio de “Responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. O “Anexo I” reúne os países desenvolvidos. O “Não Anexo I” inclui os países em desenvolvimento.

Na vigência do primeiro período de compromisso, de 2008 a 2012, 37 países industrializados e a Comunidade Europeia comprometeram-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) para uma média de 5% em relação aos níveis de 1990. No segundo período de compromisso, as nações Partes se comprometeram a reduzir as emissões de GEE em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990 no período de oito anos, entre 2013 a 2020.

Os Estados, a partir de então, encaminhavam para um reconhecimento oficial da necessidade de tomada de medidas emergenciais, de curto e longo prazo, para conter o nível de emissão de gases, uso de combustíveis fósseis, entre outros fatores prejudiciais ao meio ambiente e aos ecossistemas como um todo.

Contudo, justificando que as reduções de emissão de poluentes fixadas afetam mais os países ricos — com exceção dos Estados Unidos, que não é signatário do acordo —, livrando os grandes emergentes como China ou Índia, o Canadá anunciou sua retirada formal do Protocolo de Kyoto em 12 de dezembro de 2011⁵.

Fato é que, com o aprofundamento dos estudos sobre a velocidade de avanço do processo de mudanças climáticas, se passou a considerar que, conquanto fossem medidas saudáveis para o meio ambiente, haveria a necessidade de adoção de metas de redução mais agressivas a curto prazo, diante da possibilidade de, ainda que cumpridas todas obrigações estipuladas, não serem capazes de deter o progresso das mudanças no tempo necessário.

5.5. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RIO +20)

Duas décadas após a RIO-92, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20, sediada no Rio de Janeiro, em 2012, com o intuito de discorrer sobre a renovação de compromissos políticos em torno da sustentabilidade, visando a implementar o desenvolvimento sustentável, tido como o desenvolvimento que integra plenamente a necessidade de promover prosperidade, bem-estar e proteção do meio ambiente.

As discussões tiveram como pontos principais a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, além da estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

No que se refere ao tema da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, se concluiu que o desafio proposto à comunidade internacional é o de pensar um novo modelo de desenvolvimento que seja ambientalmente responsável, socialmente justo e economicamente viável. Já no que se refere à economia verde, restou identificada como uma ferramenta útil para o desenvolvimento sustentável.

⁵ Disponível em <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2011/12/canada-abandona-oficialmente-o-protocolo-de-kyoto.html>>. Acesso em 15/09/2017.

No tocante ao tema da estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, os debates se centraram na necessidade de fortalecimento do multilateralismo como instrumento legítimo para solução dos problemas globais, priorizando a atuação das instituições internacionais voltadas aos aspectos ambiental, social e econômico do desenvolvimento.

Ao final, foi elaborado o documento “O Futuro que Queremos” (“The Future We Want”), acordado por 188 países, por meio do qual os representantes das 192 nações presentes se comprometeram a adotar medidas e fomentar a cooperação internacional com vistas à implementação do desenvolvimento sustentável, além de assumir o compromisso de promoção de um futuro sustentável, reiterando algumas das metas e planos contidos na Agenda 21 e outros programas de ação.

No bojo do referido documento foram reforçados os objetivos e metas previstos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos no âmbito da ONU no ano de 2000, diante de sua relevância para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Este foi o ponto inicial para adoção de um processo intergovernamental inclusivo e transparente, que acabou por culminar na elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), contido no documento denominado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, aprovado na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (setembro/2015).

5.6. ACORDO DE PARIS

Primeiro acordo legalmente vinculante sobre mudanças climáticas, o Acordo de Paris, celebrado no ano de 2015, sob o manto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), estabeleceu como uma de suas premissas o reconhecimento de que “as mudanças climáticas representam uma ameaça urgente e potencialmente irreversível para as sociedades humanas e para o planeta”.

Desta forma, com a sua celebração se estava a buscar a “mais ampla cooperação possível de todos os países”, de modo a obter uma “resposta internacional eficaz e apropriada, com vista a acelerar a redução das emissões globais de gases de efeito estufa”, redução esta que deveria ser de grandes proporções e adotada de forma urgente.

Nele, os Estados Partes se comprometeram a tomar medidas para manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, propondo medidas de preservação e redução de impacto ambiental, como desmatamento zero,

restauração florestal, matriz energética sem combustíveis fósseis, pecuária de baixo carbono, instalação de sumidouros, além de medidas de adaptação e mitigação, com especial atenção às nações menos desenvolvidas e mais vulneráveis.

O Acordo de Paris foi adotado em 12 de dezembro de 2015 e entrou em vigor em um prazo mais abreviado do que se imaginava, em 4 de novembro de 2016, após a adesão de pelo menos 55 países responsáveis por mais de 55% das emissões globais de gases de efeito estufa.

Ainda no preâmbulo do referido Acordo, houve o estabelecimento de uma estreita conexão entre as mudanças climáticas e o efetivo gozo dos direitos humanos da população afetada, o que se pode verificar no excerto abaixo:

[...] 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 [...] (Acordo de Paris, 2015)

Maria Pía Carazo (2017, p. 3911/4397), tecendo seus comentários ao Preâmbulo do Acordo de Paris, aponta que “embora longas e complexas” as previsões do parágrafo 11 do Preâmbulo, referido dispositivo é de fato revolucionário:

É a primeira vez que tal disposição foi incorporada em um tratado climático. Fazendo eco da linguagem da UNFCCC, começa por reconhecer que a mudança climática é uma preocupação comum da humanidade e, em seguida, estabelece a expectativa de que as partes “deveriam, ao tomar medidas para enfrentar as mudanças climáticas, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos. (CARAZO, 2017, p. 4061, tradução livre)

Segundo Carazo, o parágrafo 11, do Preâmbulo do Acordo de Paris, tem como destaque o fato de incorporar conquistas na seara dos direitos humanos por meio da utilização de cláusulas integrativas, previstas em outros instrumentos internacionais:

As cláusulas integrativas são incorporadas aos preâmbulos dos tratados, a fim de integrar normas ou princípios de outras áreas do direito internacional e também contribuem para evitar conflitos entre diferentes regimes. (CARAZO, 2017, p. 4061, tradução livre)

Sucedo que mesmo não configurando o referido procedimento verdadeiramente uma inovação entre os acordos ambientais multilaterais (*multilateral environmental agreements – MEAs*), no âmbito do Acordo de Paris foi aplicado de maneira distinta, tendo havido um reforço desta posição. Assim, além de apoio mútuo houve verdadeiramente a incorporação e o

comprometimento à observância dos direitos humanos previstos em outros instrumentos, o que assume especial importância diante de projetos de mitigação ou adaptação potencialmente prejudiciais (CARAZO, 2017, p. 4061).

Acerca do histórico de negociações dos termos do Acordo e da resignação de algumas Partes em assumir novas obrigações sobre direitos humanos — o que levou, por exemplo, à adoção dos termos “respeitar, promover e considerar” os direitos humanos, ao invés da fórmula mais empregada, “respeitar, proteger e cumprir” —, Carazo esclarece:

Importante, o reconhecimento ao dever de “respeitar, promover e considerar as respectivas obrigações de direitos humanos das Partes” não impõe obrigações adicionais para as partes”. A palavra “respectivas” foi cuidadosamente negociada para garantir às partes que não estavam assumindo novas obrigações em matéria de direitos humanos. Sem essa garantia, a linguagem dos direitos humanos não teria sido incorporada no Acordo de Paris. (CARAZO, 2017, p. 4082, tradução livre)

Disso resulta um caráter mais suave à obrigação estipulada, vez que as Partes devem meramente considerar as implicações dos direitos humanos ao optar por um determinado nível de ambição de suas contribuições para a resposta global às mudanças climáticas.

A escolha do rol de direitos passíveis de tutela, quais sejam, o direito à saúde, os direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade, além do direito ao desenvolvimento, foi alvo de intensas negociações. É o que nos relata Carazo:

A inclusão desses direitos - e não de outros - também resultou do intenso *lobby* de diferentes grupos de interesse que não estavam satisfeitos com o argumento apresentado pelos Estados de que todos os seus interesses seriam cobertos pelo termo geral “direitos humanos” — é digno de nota que as partes enumeram explicitamente o “direito ao desenvolvimento”. Isso denota a aceitação geral das partes negociadoras sobre a existência desse direito, o que pode acabar com a disputa prolongada que envolve esta questão no direito internacional. (CARAZO, 2017, p. 4082, tradução livre)

Passando à análise do núcleo principal do Acordo Paris, de princípio se pode destacar o teor de seu art. 2º, que dispõe sobre o objetivo de fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza, onde traça, dentre outros, os seguintes objetivos: *i*) manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, além de *ii*) aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima.

Pode-se destacar, ainda, a expressa necessidade de refletir a igualdade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, conforme as diferentes circunstâncias nacionais.

Segundo Halldór Thorgeirson (2017, p. 4510), por meio do *caput* do artigo 2.1, há a combinação de “três objetivos em um único objetivo abrangente de três partes”. E a explicação para tal fato reside no histórico de negociações, tornado público pelo autor:

Nenhum dos três objetivos teria sido acordado isoladamente: o consenso dependia de uma abordagem abrangente do objetivo. O *caput* também capta um entendimento fundamental alcançado na COP 17 em Durban de que o novo acordo universal a negociar seria da Convenção e, portanto, avançar sua implementação. (THORGEIRSON, 2017, p. 4510, tradução livre)

O primeiro objetivo corresponde à limitação do acréscimo de temperatura (de 1,5°C a 2,0°C acima dos níveis pré-industriais), o que deve ser conciliado com a redução da emissão de gases de efeito estufa, constantes do art. 4º (“atingir um pico global das emissões de gases de efeito estufa o mais rápido possível”).

Diante de tal previsão, Halldór Thorgeirson denota a importância de se ter fixado parâmetros objetivos referentes ao pico global de emissões de gases de efeito estufa (GEE), bem como a necessidade de se alcançar o equilíbrio entre emissões antropogênicas por fontes e remoções por sumidouros de GEE:

Embora a consequência lógica de estabelecer qualquer limite para o aquecimento é que as remoções precisam, em algum momento, equilibrar ou mesmo exceder as emissões (resultando em emissões negativas), é muito significativo tanto em termos legais quanto politicamente que esta realidade é explicitamente declarada em um instrumento legal. Ao fazê-lo, melhora a clareza sobre a direção geral e envia um sinal poderoso para as partes interessadas. (THORGEIRSON, 2017, p. 4528, tradução livre)

O segundo objetivo envolve a adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas e o fomento à resiliência ao clima, além do estímulo ao desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, “de uma forma que não ameace a produção de alimentos”.

Para Thorgeirson, tal previsão consagra o papel central da construção da resiliência por meio da adaptação para a resposta global às mudanças climáticas, alçando-a ao mesmo nível da limitação do aquecimento por meio da mitigação (THORGEIRSON, 2017, p. 4528).

Discorrendo sobre as características do processo de adaptação, o autor afirma:

A adaptação é multidimensional e está intimamente relacionada a muitos aspectos do desenvolvimento socioeconômico. Isso é reconhecido unindo esforços para fomentar

a resiliência climática ao baixo desenvolvimento das emissões de gases com efeito de estufa e à segurança alimentar. (THORGEIRSON, 2017, p. 4547, tradução livre)

O terceiro objetivo, por sua vez, consiste em promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima.

Segundo Thorgeirson, para consecução de tal objetivo, o Acordo de Paris demandará uma transformação estrutural da economia global, o que certamente provocará o redirecionamento dos fluxos financeiros globais, privilegiando práticas e infraestruturas sustentáveis, que possam “atender às necessidades da sociedade com menores níveis de emissão e que são mais resilientes aos impactos climáticos” (THORGEIRSON, 2017, p. 4547).

Reafirmando esta necessária mudança na seara econômica e fixando os parâmetros desta nova sistemática, o autor complementa:

Este objetivo torna explícito que um dos objetivos do Acordo de Paris é transformar a economia global através de uma profunda reforma dos incentivos e desincentivos para a transformação, a ampliação da ação cooperativa do clima e a mudança de comportamento.

[...] O aumento do financiamento climático e sua implantação efetiva serão fundamentais para o progresso em mitigação e adaptação, inclusive por meio da alavancagem de fluxos de financiamento privado maiores.

[...] Transformar o modo como a energia é usada e produzir como o uso da terra é gerenciado, como as cidades são construídas e como os consumidores fazem suas escolhas requer foco político sustentado a longo prazo. (THORGEIRSON, 2017, p. 4547, tradução livre)

Prosseguindo, o art. 2.2, do Acordo de Paris (2015) contém a seguinte previsão:

2. O presente Acordo será implementado para refletir a igualdade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

Como se pode constatar, a equidade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas (CBDRRC) se constituem em uma característica transversal do Acordo de Paris.

Por meio da aplicação destes institutos, há a expectativa de que as partes preparem contribuições decididas a nível nacional que reflitam verdadeiramente a sua maior ambição possível (CARAZO, 2017, p. 4097), dentro do campo de suas possibilidades (de acordo com o princípio do CBDRRC à luz de diferentes circunstâncias nacionais).

Registra Lavanya Rajamani que este dispositivo resultou de intensas negociações e traz consigo uma importante bagagem histórica:

O artigo 2.2 estabelece o contexto de aplicação do Acordo de Paris. Sua linguagem cuidadosamente escolhida e calibrada tem considerável bagagem histórica e importância crítica. Tanto a articulação deste princípio, incluindo a referência a “à luz de diferentes circunstâncias nacionais”, e a sua operacionalização em toda mitigação, adaptação, transparência e apoio, fazem parte do principal acordo político que entregou o Acordo de Paris. (RAJAMANI, 2017, p. 4672, tradução livre)

Tendo isto em vista, o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas recomenda que, diante das especificidades de cada uma das Partes, deve haver um acordo sobre o nível de risco coletivo a se aceitar, um nível coletivo de risco que se traduz em níveis de risco locais muito diferentes para países ou comunidades individuais. Como ressalta Thorgeirson (2017, p. 4475), “para alguns países, isso aborda questões de sobrevivência”.

O art. 3º, do Acordo de Paris, aponta para a necessidade de cada país efetuar contribuições para a resposta global à mudança climática, além de reconhecer a necessidade de apoiar os países em desenvolvimento Partes para efetiva implementação dos termos do Acordo.

Já o art. 4º menciona a busca pelo equilíbrio entre as “emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa”, tomando por base a igualdade, dentro do contexto do desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que as Partes devem envidar esforços para erradicar a pobreza.

Referidas medidas também devem ser tomadas tendo por consideração o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, donde se extrai a importância de os países desenvolvidos assumirem o papel de protagonistas na realização de metas de redução, o que deve ser feito por meio da promoção da “integridade ambiental, transparência, exatidão, completude, comparabilidade e consistência”.

Quanto ao art. 5º do Acordo, recomenda a adoção de medidas para implementar e apoiar abordagens políticas e incentivos positivos para as atividades relacionadas à redução das emissões a partir do desmatamento e da degradação florestal:

2. As Partes são encorajadas a tomar medidas para implementar e apoiar [...] abordagens políticas e incentivos positivos para as atividades relacionadas à redução das emissões a partir do desmatamento e da degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e do reforço dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento; e abordagens políticas alternativas, como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para a gestão integral e sustentável das florestas, reafirmando a importância de incentivar, conforme apropriado, os benefícios não vinculados ao carbono associados com tais abordagens. (Acordo de Paris, 2015)

Em seu art. 7º é destacado o objetivo global no que se refere a aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às mudanças climáticas, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Na mesma rubrica, se elenca a adaptação como um desafio global enfrentado por todos com “dimensões locais, subnacionais, nacionais, regionais e internacionais”, com intuito de proteger as pessoas, meios de subsistência e ecossistemas, diante das “necessidades urgentes e imediatas daqueles países em desenvolvimento”, naturalmente mais vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas.

No que se refere ao modo de implementação das ações de adaptação, se recomenda que sejam observadas questões relativas a gênero, haja plena participação e transparência, sem se olvidar de atribuir especial consideração a grupos vulneráveis, comunidades e ecossistemas.

Também é ressaltada a importância da construção da resiliência dos sistemas socioeconômicos e ecológicos, “inclusive por meio da diversificação econômica e de gestão sustentável dos recursos naturais”⁶.

Complementarmente, se constata que o Acordo de Paris inclui em seu bojo a ratificação a compromissos assumidos junto ao Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos, associados aos Impactos da Mudança do Clima, pleiteando-se, paralelamente à gestão de risco, o estabelecimento de uma força-tarefa com a missão de “desenvolver recomendações de abordagens integradas para prevenir, minimizar e abordar o deslocamento relacionado aos impactos adversos da mudança do clima”, notadamente voltada aos países menos desenvolvidos, o que consiste no reconhecimento da relação intrínseca entre os eventos climáticos e o deslocamento de pessoas.

Instituindo como uma de suas metas o objetivo de “fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza”, o Acordo de Paris, como já mencionado, tem por base os relevantes princípios da igualdade e das responsabilidades comuns porém diferenciadas, além de tomar em conta as respectivas capacidades de cada nação, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

Supreendentemente, se negando a cumprir o quanto estabelecido no Acordo e trazendo grande preocupação à comunidade internacional, em 01 de junho de 2017 o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, anunciou que os Estados Unidos irão se retirar do Acordo de Paris, alegando a necessidade de buscar termos mais justos para os americanos.⁷

Mesmo não havendo ainda como se prever como ficará a situação caso se efetive a retirada de um dos maiores poluidores do planeta, o Acordo de Paris representa a renovação

⁶ Conforme art. 7.9.e., do Acordo de Paris, 2015.

⁷ Disponível em <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/trump-anuncia-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.ghtml>>. Acesso em 10/09/2017.

das esperanças na recuperação ou, ao menos, no não agravamento das condições climáticas, propondo inúmeras medidas e boas práticas necessárias para assegurar a contenção dos danos resultantes de ações antrópicas prejudiciais ao meio ambiente.

Para a efetiva implementação de tais medidas serão necessários um acentuado espírito cooperativo e uma grande união de esforços de todos os países na órbita internacional, sob pena do Acordo de Paris não atingir seus objetivos.

6. O LEGADO DO DESENVOLVIMENTO PREDATÓRIO E A NECESSIDADE DE MEDIDAS DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO

Como vimos, é crescente a preocupação global acerca do uso sustentável e da preservação dos recursos naturais. Contudo, tanto a implementação das medidas propostas quanto os níveis de comprometimento das nações não têm sido suficientes ou vieram a destempo, considerando os efeitos prejudiciais que ações antrópicas têm causado ao meio ambiente e ao clima, desde a Revolução Industrial (Século XVIII).

Bem sintetiza a atual conjectura o posicionamento de Livia Gaigher B. Campello (2013):

A partir dos dados catastróficos de degradação ambiental, seja quanto às mudanças climáticas, sobre-exploração de recursos naturais, declínio da biodiversidade, entre outros, a única conclusão que se pode chegar é que a conservação do meio ambiente é interesse comum a todos os Estados.

Tendo isso em vista, houve necessidade de atuação de organismos e implementação de instrumentos internacionais destinados ao estudo e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, além do desenvolvimento de resiliência junto às populações sob maior risco.

Neste intuito, a ONU, seus órgãos e outras entidades especializadas têm tomado um importante papel na divulgação dos riscos por que passamos, além da necessidade de se implementar um novo modelo de desenvolvimento, mais sustentável e que respeite o meio ambiente.

Além disso, têm sido propostas medidas de adaptação e mitigação, principalmente junto às nações em desenvolvimento e as mais sujeitas a tais efeitos danosos.

6.1. MECANISMO *LOSS AND DAMAGE*

Trata-se de um mecanismo voltado ao debate sobre perdas e danos em benefício dos países menos desenvolvidos e outros países vulneráveis. Para tal desiderato, foi constituído um consórcio de organizações para avançar no estudo deste tema.

Corresponde à atuação dos países menos desenvolvidos e mais afetados em busca do reconhecimento dos prejuízos amargados, relacionados à intensa proliferação de gases de efeito estufa.

Alguns enfrentam a questão em termos de responsabilidade e compensação, quando aos países desenvolvidos se atribuem a maior parcela de responsabilidade pelo estágio atual de mudanças climáticas.

Por este receio, se afirma que representantes dos Estados Unidos exerceram grande esforço para incluir no preâmbulo do Acordo de Paris cláusula restritiva de responsabilidade por ações pretéritas, de modo a coibir o ajuizamento de demandas regressivas, nos seguintes moldes: “52. Concorda que o Artigo 8 do Acordo não envolve ou fornece uma base para qualquer responsabilidade ou compensação”.

Ainda assim, este mecanismo consiste em grande contribuição ao pleito das nações com menor poderio econômico, de modo que possam ser ouvidas e tenham seus direitos resguardados.

No que se refere, contudo, à pretensão das nações de se eximir da responsabilidade pelo histórico de emissão de poluentes que tenham influído no processo de mudanças climáticas, Pardell (2012) identifica a possibilidade de responsabilização dos Estados por danos que resultem em violações a direitos humanos, quando se haveria de aferir o nível de responsabilidade com base na contribuição histórica e global de cada Estado para o dano e sua capacidade de agir contra ela. Prevaleceria, então, o dever geral de cuidado e prevenção ou mitigação do impacto dos desastres naturais e deterioração dos ecossistemas necessários para a vida humana.

No regime de tutela dos direitos humanos, segundo relata Pardell (2012), tem havido o reconhecimento de responsabilidade extraterritorial frente a atos e violações contra os direitos humanos, além de um amplo reconhecimento internacional da obrigação dos Estados em evitar danos ambientais transfronteiriços.

Na linha deste entendimento, Estados têm sido responsabilizados por ações praticadas por si ou entes privados submetidos a sua jurisdição em outros países, ou em países onde exercem controle efetivo. Esse entendimento tem sido aplicado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Há, então, o reconhecimento do dever de promover medidas para dissuadir ameaças ao direito à vida, dentre as quais os riscos associados com atividades industriais e outras atividades perigosas. Há também o dever de tomar medidas preventivas contra desastres naturais e empregar instrumentos identificados e eficazes para mitigar os danos previstos — inclusive o dever de impedir, por exemplo, a construção de habitações precárias em áreas perigosas.

Segundo Pardell (2012), diante de uma crise climática sem precedentes, há uma clara ameaça de violação a direitos humanos. Em se verificando estas projeções, inúmeras reclamações poderiam vir a ser instauradas nas Cortes de Direitos Humanos — o que vem a ser, então, apenas mais um motivo para a ampla cooperação internacional em matéria de prevenção de violações a direitos humanos em virtude das alterações climáticas, bem como o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes.

6.2. MEDIDAS DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO

No curso de toda esta discussão, sobre a qual não há pretensão de unanimidade, nem ao menos no campo científico, não se pode deixar de reconhecer que os países menos desenvolvidos, aqueles mais propensos a sofrer os efeitos danosos das mudanças climáticas, além das pequenas nações insulares, vêm sofrendo inúmeras violações a seus direitos humanos, com reflexos em seu direito à vida, alimentação, água, saúde, habitação, entre outros.

Sobre este tema a comunidade internacional tem se debruçado. Neste sentido, o documento “Climate Change and Human Rights”, produzido pela *UNEP - United Nations Environment Programme* (2015), reconhece estas deficiências, bem como a necessidade de suporte técnico e financeiro por parte dos países desenvolvidos:

[...] necessidade de reconhecer a ligação entre as alterações climáticas e os direitos humanos nos processos e atividades relacionados com o clima. O relatório também destaca a necessidade de uma maior ambição em relação à mitigação, salvaguardas de direitos humanos para os mecanismos de financiamento internacional do clima, assistência financeira para os países em desenvolvimento confrontados com a adaptação e o desenvolvimento de um mecanismo internacional de deslocamento induzido pelo clima e migração.

No que tange à necessidade de adoção de medidas específicas de suporte às mudanças climáticas, em um momento anterior à realização da COP-21 e da celebração do Acordo de Paris, a Organização das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) enviou uma mensagem chave aos negociadores, denotando a necessidade de tutela dos Direitos Humanos e de priorização de ações de mitigação e adaptação, como se pode sinteticamente verificar nos seguintes pontos:

- Mitigar o clima e prevenir os impactos negativos nos direitos humanos.
- Garantir que todas as pessoas tenham capacidade de adaptação à mudança climática.
- Garantir a compensação para danos pela mudança climática.

- Mobilizar recursos suficientes para o desenvolvimento sustentável baseado nos direitos humanos.
- Cooperação internacional em matéria de proteção de direitos humanos nas ações climáticas.
- Garantir equidade nas ações climáticas (com base nas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades).
- Garantir que todos possam se beneficiar dos avanços da ciência e de suas aplicações.
- Proteger as populações dos possíveis prejuízos das atividades das empresas.
- Garantir equidade e não discriminação.
- Garantir a participação livre e informada de todas as populações afetadas.

Com intuito de viabilizar o cumprimento das respectivas obrigações por parte das nações menos desenvolvidas, no Acordo de Paris (2015) restou estabelecido o caráter vinculante do princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas, que consiste em atribuir maior responsabilidade e necessidade de comprometimento às nações desenvolvidas, ante seu histórico elevado de poluição e exploração intensa de recursos minerais. Com isso, pactuou-se que países mais desenvolvidos devem ofertar suporte financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento.

Referido princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas consiste na expressão positiva da solidariedade ambiental, segundo afirma Campello (2013):

Sentiu-se a necessidade de novas abordagens positivas, tais como a imposição de obrigações diferenciadas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa abordagem exige dois fundamentos práticos: primeiro, em razão do fato de que os países desenvolvidos têm desempenhado papel protagonista como causadores dos problemas ambientais globais hoje existentes; mas também pois os países em desenvolvimento não possuem os recursos financeiros ou o know-how técnico para cumprir com as mesmas obrigações que os países desenvolvidos.

Ocorre que diante do estreito vínculo entre as alterações climáticas e o deslocamento de pessoas, comprovado por inúmeros estudos encomendados pelo UNFCCC, se identificou a necessidade urgente de adotar medidas para aprimorar a resiliência nos meios de vida da população em geral, de modo a torná-los resistentes ao clima.

Com este enfoque, há forte recomendação às nações para que prestigiem meios de vida resilientes ao clima, com especial atenção às populações mais vulneráveis, de modo a evitar atividades suscetíveis de potencializar as alterações climáticas. Além disso, se propõe a inserção, em políticas e debates locais, de temas como planejamento da migração e estratégias de adaptação.

Ressaltando a importância da adaptação e da promoção da resiliência para enfrentamento dos riscos advindos das mudanças climáticas, Thorgeirson (2017), comentando os objetivos do art. 2º, do Acordo de Paris, é enfático:

[...] o segundo aspecto do objetivo é aumentar a capacidade de se adaptar aos impactos adversos das mudanças climáticas e promover a resiliência climática, bem como o baixo desenvolvimento de emissões de gases de efeito estufa (GEE) de modo que não ameace a produção de alimentos. (THORGEIRSON, 2017, p. 4451, tradução livre)

Não seria demais ressaltar que, caso os esforços de adaptação e mitigação não atinjam seu objetivo ou tenham eficácia menor que a necessária, podem resultar em grandes fluxos de deslocamento de pessoas em virtude das mudanças climáticas. Por isso os organismos internacionais reforçam tanto a necessidade de implementação destes objetivos.

Por isto mesmo, e diante da evidência de que os impactos adversos da mudança climática e eventos extremos tendem a se tornar mais frequentes e intensos, cada vez ganhará mais importância a construção da resiliência em todas suas dimensões:

O progresso na construção da resiliência, por sua vez, levará a uma maior compreensão dos retornos significativos do investimento sólido em resiliência. O deslocamento forçado relacionado aos impactos adversos das mudanças climáticas fará com que as ligações íntimas entre clima e segurança sejam mais evidentes e urgentes. (THORGEIRSON, 2017, p. 4582, tradução livre)

A redução do desflorestamento e a ampliação do acesso e financiamento de tecnologias para ajudar os países em desenvolvimento a combaterem as alterações climáticas são outras medidas que necessitam ser implementadas.

De certa forma, especialistas comungam do entendimento de que o aumento na intensidade e frequência de certos eventos climáticos extremos muitas vezes vem acompanhado de crescimento populacional e aumento da pobreza, o que pode contribuir para aumentar, ainda mais, a pressão migratória. Evidencia-se, ainda, que a falta de devido planejamento deste movimento migratório (tanto nos países de trânsito, quanto nos destinatários finais) instaura o risco de causar ainda mais degradação ambiental, em virtude da ocupação desordenada do solo e superpovoamento de pequenas áreas, onde há maior concentração de deslocados.

Segundo Robin Mearns (MEARNS, 2011), especialista em alterações climáticas do Banco Mundial, quanto mais o deslocamento e a migração puderem ser facilitados de forma proativa e planejada, os futuros deslocamentos serão menos dispendiosos e prejudiciais.

O grande desafio ao desenvolvimento de estratégias de adaptação é aumentar a resiliência das centenas de milhões de pessoas que vivem nas comunidades mais vulneráveis aos impactos da mudança climática, o que passa pelo envolvimento das autoridades locais e da comunidade no desenvolvimento de estratégias de adaptação. A redução e gestão de riscos são elementos-chave para a adaptação.

Em estudo produzido pela UNFCCC (2009), são reunidas as seis principais estratégias para apoiar ação local, no sentido de implementação da adaptação:

1. Priorizar esforços de adaptação em comunidades onde vulnerabilidades são mais elevadas e em que a necessidade para a segurança e a resiliência é maior;
2. Levantar as tendências de alterações climáticas com base no risco de hoje e avaliação de vulnerabilidade com base na atual variabilidade do clima;
3. Integrar plenamente a adaptação ao desenvolvimento sustentável de longa duração, nacional e local, e estratégias de redução da pobreza;
4. Priorizar o fortalecimento das capacidades já existentes entre as autoridades locais, organizações da sociedade civil, e setor privado para lançar as bases para a gestão robusta de risco do clima e da rápida intensificação da adaptação por meio da redução de riscos à comunidade e eficaz governança local;
5. Desenvolver mecanismos e recursos de mobilização robustos para adaptação, que assegurem o fluxo de apoio técnico e financeiro aos atores locais;
6. Aproveitar as oportunidades em prevenção de desastres e resposta, por meio de sistemas de alerta precoce melhorados, planos de contingência e resposta integrada, de promover eficaz adaptação e redução de risco em favor da comunidade.

Faz-se importante, então, a coordenação para a implementação das atividades de adaptação por meio de órgãos locais centrais, além de se integrar a consideração de riscos climáticos de longo prazo nos processos de planejamento nacionais e nos planos orçamentários destes países.

Diante deste quadro, impõe-se a necessidade de melhor avaliar as implicações das alterações climáticas, bem como de questionar — e testar — os planos e políticas existentes quanto à sua resiliência face às alterações climáticas possíveis (e previstas) de ocorrer. Tudo isto exigirá uma ampla coordenação e atuação conjunta entre as agências e órgãos internacionais com os diversos níveis de governo e a sociedade civil.

No Acordo de Paris (2015), por meio de seu art. 7º, como já asseverado, restou entabulado entre as Partes o objetivo global de aumentar a capacidade de adaptação dos países e fortalecer a resiliência, no sentido de reduzir a vulnerabilidade às mudanças climáticas e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Na oportunidade, se reconheceu que a adaptação se constitui em um grande desafio global, notadamente em virtude das peculiaridades das condições de cada nação. Seu maior objetivo é tutelar a população dos países em desenvolvimento, mais vulneráveis, bem como seus meios de subsistência e ecossistemas.

Igualmente relevante, também é ressaltada a necessidade de construção da resiliência dos sistemas socioeconômicos e ecológicos, como meio de conter eventuais danos em virtude das mudanças climáticas e rupturas ambientais.

Contudo, sabemos que se não houver um comprometimento com o paradigma de desenvolvimento sustentável, por meio do reconhecimento e respeito aos limites de fruição dos recursos naturais, redução dos atuais padrões de consumo e do nível de poluentes produzidos e emitidos, todo o esforço de conscientização e cumprimento de metas pelos Estados teriam sido em vão, continuando vigente a grave ameaça ao equilíbrio da vida na Terra.

Nesse sentido, pertinente mencionar o estudo de Livia Gaigher B. Campello:

Sendo assim, o fundamento imediato do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste na necessidade de assegurar o meio ambiente em condições que permitam a qualidade de vida das futuras gerações e a própria sobrevivência da espécie humana. Enquanto pilar dos direitos de terceira geração/dimensão, a solidariedade aponta para a racionalização da utilização dos recursos naturais e para a substituição do modelo de crescimento desenfreado, com vistas ao desenvolvimento sustentável (CAMPELLO *et al*, 2013).

Todo este comprometimento deve ser assumido, contudo, sem se descuidar de garantir as necessidades essenciais da população e a metas de redução de pobreza, por meio de uma perfeita combinação de esforços, sem o que todo o processo de adaptação e a própria resiliência das populações atingidas seriam ameaçados.

Denota-se, portanto, a necessidade premente de instar os atores nacionais e internacionais a reunir esforços e objetivos comuns, em todos os níveis (global, regional e local), de modo a contribuir para a mitigação, adaptação e aumento da resiliência, mas não apenas das pessoas, e sim também dos espaços urbanos que irão receber os deslocados em caso de ocorrência dos eventos climáticos extremos, conforme indicam as previsões de especialistas.

6.3. O IMPERATIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO

Acerca do modo de exploração do meio ambiente, Luis Méndez Francisco (MÉNDEZ, 2007) aduz que a situação atual de uma sociedade globalizada e altamente materialista está produzindo uma exploração acelerada dos recursos naturais — inclusive os recursos não-renováveis.

Segundo Alicia Bárcena (BÁRCENA, 2005), a globalização atualmente vivenciada consiste em um processo que traz consigo muitos riscos, provenientes de novas fontes de instabilidade, riscos de exclusão de países não preparados para a acirrada competitividade,

possibilidade de exacerbação de heterogeneidades estruturais, além de riscos para a sustentabilidade ambiental.

Deste modo, requer uma ação positiva das nações, no sentido de se estabelecerem as balizas e estratégias nacionais que tratem não apenas das possibilidades de desenvolvimento, mas também das exigências que se seguem a uma maior integração à economia mundial, buscando-se garantir uma distribuição intra e intergeracional mais equitativa dos frutos do desenvolvimento.

Para atingir o ideário do comércio justo — que seria o melhor cenário —, dispomos atualmente de alguns instrumentos, tal como a Agenda 2030, que, segundo se defende, teria potencial para reformular a globalização da economia, tendo em conta a sustentabilidade ambiental, o fortalecimento institucional, a governança global e a própria regulação deste processo como um todo.

No que se refere à Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDGs) e suas proximidades com o Acordo de Paris, Thorgeirson reconhece que o instrumento apresenta o caminho a seguir para todos os aspectos do desenvolvimento sustentável e contém um *link* explícito ao Acordo de Paris no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13 (SDG 13):

[...] A mudança climática permeia a maioria dos SDGs com alguns deles a montante do clima, na medida em que determinam as tendências das emissões globais líquidas, enquanto outras estão a jusante do clima, no sentido de que o sucesso no controle das emissões globais estabelece as condições limítrofes para o seu alcance. A busca conjunta dos objetivos do Acordo de Paris e da Agenda de 2030, portanto, promete desencadear sinergias poderosas. (THORGEIRSON, 2017, p. 4582, tradução livre)

Diante da globalização econômica promovida pelo mercado capitalista, Herrera (2013) entende que se deve atender às necessidades da população em termos de capacidade, conservação ambiental e proteção direitos humanos e trabalhistas, sempre tendo por parâmetro critérios de equidade, justiça, sustentabilidade e solidariedade.

Entre outros conflitos existentes, há o reconhecimento da tensão relacionada com as violações dos direitos humanos das minorias e da preservação do meio ambiente, pondo em debate questões como a violação dos direitos das comunidades indígenas e dos migrantes, o desmatamento, a poluição das fontes de água e a destruição de ecossistemas.

Ante a necessidade de implementação do desenvolvimento sustentável, Fabrizio Fracchia (FRACCHIA, 2012) observa que o princípio do desenvolvimento sustentável, cujo objetivo final é a proteção do meio ambiente às gerações futuras, se constitui em norma

programática, uma vez que a natureza, em si, não é objeto de direito, mas sim a ação do homem sobre a mesma, sendo que o que ora se busca é sua proteção de forma concreta, pautada pela solidariedade frente às gerações futuras. O princípio do desenvolvimento sustentável buscaria o equilíbrio entre meio ambiente e desenvolvimento.

Conformando-se ao espírito destas exigências, Campello (2013) bem estabelece os novos parâmetros que devem ser adotados:

Nesse sentido, a teoria do Desenvolvimento Humano nascida da preocupação com o enfoque econômico, que até então era dado nos estudos sobre o desenvolvimento, evoluiu objetivando-se integrar aspectos sociais e ambientais da população mundial. Ademais, por outro lado, a atenção dada ao desenvolvimento ecológico foi acrescida de novas perspectivas que superaram definitivamente o enfoque tradicional puramente econômico, concentrado no crescimento e na produtividade, com uma reorientação social e ambiental, englobando o crescimento econômico, a equidade intra e intergeracional e o cuidado com o meio ambiente em benefício do ser humano.

Para Fracchia, a solidariedade é a matéria prima do princípio do desenvolvimento sustentável, e este por sua vez é de onde emanam outros demais princípios que regem as normas ambientais, tais como precaução, prevenção, poluidor-pagador, dentre outros, que por sua vez são diretrizes utilizadas pela administração pública para promover critérios de ação e avaliação, a fim de identificar o patamar de alcance do desenvolvimento sustentável para cada caso concreto.

Em questões de alto impacto ambiental, por exemplo, dever-se-ia ponderar entre o dano ambiental necessário ao desenvolvimento e sobre o quanto o homem comprometeria o seu ambiente atual e das gerações futuras, tudo com base na análise de efeitos, motivação, participação popular, competência, avaliações de impacto ambiental, dentre outros critérios.

Ainda com base na lição de Fracchia, a proteção ambiental pode ser vista sob duas óticas: a primeira refere-se ao meio ambiente diretamente castigado por agressão humana, necessitando de extrema proteção a fim de garantir às gerações futuras o seu uso, caso não sejam compensados; a segunda visa ao equilíbrio global, buscando métodos de redução da poluição global.

O referido autor ainda denota uma evolução do princípio do desenvolvimento sustentável, que teve suas origens na legislação ambiental, fundado nos cânones de precaução na gestão dos recursos atualmente disponíveis, e sempre pautado pelos princípios de solidariedade e responsabilidade, para abarcar áreas diversas, tais como temas orçamentários e relativos a contas públicas, bioética, entre outros.

Conforme assenta Fracchia, a tendência a expandir o conceito de desenvolvimento sustentável está deixando de lado os três “e” (*equity, economy, environment*) e dando lugar aos quatro “e” (após incluir *education*). Cita, como uma prova disso, a nível comunitário, a estratégia de desenvolvimento sustentável elaborada pela Comissão Europeia – a Estratégia de Gotemburgo –, que colide, ao longo da área das alterações climáticas e energia limpa, com o transporte sustentável, consumo e produção sustentáveis, da conservação e gestão dos recursos naturais, a saúde pública, a inclusão social e pobreza mundial.

No que se refere à necessidade de planeamento, uma importante recomendação emanada pela OCDE (2011), com base em numerosos estudos, é a edição de políticas e projetos de longo prazo, os quais devem prever uma readequação a estas novas condições, influenciando sobre projetos de infraestrutura de larga escala — prestigiando a resiliência —, redes de transporte, projetos de alteração do uso do solo, planos de urbanização e outros, que desempenham um papel chave na sustentação do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza.

Nesta toada, tem-se percebido forte atuação da Organização das Nações Unidas e seus órgãos, que vêm envidando esforços para conscientizar a população e seus governantes no sentido de abandonar práticas comerciais e padrões de vida insustentáveis e prejudiciais ao meio ambiente, fomentar o desenvolvimento de novas políticas e planos de ação em nível regional e local, sempre tendo em vista o paradigma do desenvolvimento sustentável, o qual se funda nos cânones de precaução na gestão dos recursos atualmente disponíveis, e se pauta pelos princípios de responsabilidade e solidariedade para com as gerações futuras, buscando assegurar sua futura e integral fruição.

Como se pode verificar, ocupam lugar de destaque nesta nova missão global o planeamento e metas de erradicação da pobreza, de modo a permitir que as camadas mais pobres das populações afetadas possam, por si próprias, com maior independência e autonomia, planejar seu futuro e se preparar para as mudanças que estão por vir. Isto envolve a transferência de conhecimentos capazes de lhes garantir boas condições de vida em condições adversas, conhecimento de novas culturas — de modo a um melhor intercâmbio cultural —, além da obtenção de condições socioeconômicas para superação de crises de abastecimento e progressiva redução de dependência de auxílio externo.

Contudo, não se pode olvidar que esta necessária influência em práticas e políticas internas pode esbarrar na questão da soberania nacional de cada Estado. Assim, deve-se buscar uma harmonização destas abordagens e maior integração entre as medidas de adaptação às alterações climáticas ao ordenamento jurídico interno, planos e programas de desenvolvimento

dos países interessados. Por tal motivo é que se deve provocar as autoridades nacionais para assumirem o papel de destaque neste momento de transição.

Além destas medidas, tem sido frequente a atuação de órgãos, mecanismos internacionais e organizações não-governamentais no sentido de propor a elaboração de planos de redução de riscos de desastres decorrentes de impactos da mudança climática, com grande enfoque à redução da pobreza.

Marcados pela ampla participação dos governos, peritos e pesquisadores, além das próprias agências e organismos internacionais e organizações da sociedade civil, nestes planos são recorrentes as seguintes recomendações: a redução do risco de desastres e a adaptação às alterações climáticas não podem ser tratadas isoladamente (destacada na Ação de Hyogo); os riscos de desastres e as alterações climáticas devem ser conhecidos e apurados; deve haver integração de tais estudos no planejamento local, de longo prazo, bem como nas previsões orçamentárias, sendo a meta de redução da pobreza uma estratégia fortemente recomendada; e, por fim, mas não menos importante, deve haver participação conjunta em nível local, nacional, regional e global.

Entretanto, deve haver uma ampla conciliação entre tais medidas e o processo de desenvolvimento das nações envolvidas, o que importa em priorizar e implementar soluções de adaptação que viabilizem a manutenção do desenvolvimento sustentável — principalmente em setores chave para os países em desenvolvimento, como a energia e a atividade agrícola.

Com a adoção de tais medidas se buscará atingir, ao mesmo tempo, a redução da pobreza e a adaptação às alterações climáticas, sem deixar de se prestigiar as imprescindíveis medidas de mitigação, de extrema importância neste contexto de desequilíbrio.

Refutando o pensamento comum, que sugere uma interface direta entre medidas de proteção ambiental e o estabelecimento de entraves econômicos, Méndez (2007) estabelece uma relação positiva em virtude da possibilidade de geração de empregos, lançando mão de um argumento econômico favorável, com intuito de esclarecer que o compromisso com o desenvolvimento, por sua própria natureza, não é incompatível com a proteção e conservação do meio ambiente.

O mesmo autor, por outro lado, reconhece que muitos países ainda possuem outras questões importantes e prioritárias a tratar (como a superação do limite de pobreza, por exemplo), de modo que findam — justificadamente — por postergar os investimentos nesta área. Defende que, ainda que tardiamente, seria possível a transição para uma sociedade sustentável; contudo, ficariam reduzidas as alternativas e possivelmente mais onerosas.

Denota-se, por fim, que muito há em jogo em termos de desenvolvimento sustentável, de modo que devem ser revistos os atuais padrões de consumo e desenvolvimento impostos pelo processo de globalização, tudo com base em critérios de justiça social, ética e solidariedade, uma vez que devemos preservar os recursos naturais inclusive – mas não somente – para viabilizar o gozo das gerações futuras.

7. AS IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOBRE O DESLOCAMENTO DE PESSOAS

7.1. A CARÊNCIA DE NORMAS PROTETIVAS SOBRE OS REFUGIADOS AMBIENTAIS OU DESLOCADOS AMBIENTAIS

Como já mencionado, estimativas recentes sugerem que cerca de 50 milhões de pessoas já foram obrigadas a abandonar seus lares em decorrência das mudanças climáticas ou de desastres naturais, muitas vezes cruzando as fronteiras de seus estados em busca de um local seguro e propício à sua instalação, desenvolvimento de atividades econômicas e subsistência em condições dignas.

Por tal razão, é preocupante a atual lacuna de instrumentos internacionais protetivos dos refugiados ambientais, demandando maior atenção dos Estados e dos órgãos internacionais no trato da questão. O que se tem observado é que as atuais previsões, em grande parte das vezes, se restringem a objetivos e programas de ação para os níveis global, regional e local, carecendo de força vinculante — e, portanto, de efetividade.

Sobre sua origem, o termo “refugiado ambiental” é atribuído a Lester Brown, fundador do *Worldwatch Institute*, tendo surgido nos fóruns internacionais em 1985 e incluída no relatório “Refugiados Ambientais”, escrita por Essam El Hinnawi para a UNEP – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, sendo utilizado para pessoas que foram forçadas a abandonar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma séria perturbação ambiental, natural ou causada pelo homem, que ameaça a existência e/ou afeta seriamente a qualidade de suas condições de vida.

Por ruptura ambiental são entendidas quaisquer alterações biológicas, físicas, químicas e/ou no ecossistema (ou em seus recursos básicos), alterando-o temporariamente ou permanentemente, de modo que se torne impraticável para a vida humana.

Mougeout afirma que “refugiado ambiental é qualquer pessoa que não pode seguir vivendo em seu território como um resultado de causas ambientais de repercussões anômalas” (1992, *apud* PARDELL, 2012, p. 47).

Além disso, refugiados ambientais são definidos como aqueles indivíduos forçados a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma desordem marcada ambiental, seja por causa de desastres naturais causados pela atividade humana.

Anthony Catanese afirma que o termo refugiado ambiental é válido. Defende, ainda, por exemplo, que “os migrantes haitianos podem ser considerados refugiados ambientais porque a raiz de suas migrações são a degradação ambiental e a falta de vontade de seu governo em atuar no interesse da população em geral” (1999, *apud* PARDELL, 2012, p. 48).

Existe, ainda, uma outra corrente, seguida por Surkhe (1993, *apud* PARDELL, 2012, p. 49), que mantém a distinção entre migrantes ambientais e refugiados ambientais, entendendo que os migrantes são aqueles que voluntariamente e racionalmente decidiram se deslocar, enquanto o refugiado ambiental é uma pessoa que é forçada a mover-se, por causas ambientais extremas e irreversíveis.

Janos Bogardi faz a distinção entre os dois conceitos, asseverando que “refugiado é uma pessoa que foge para salvar sua vida” (2007, *apud* PARDELL, 2012, p. 50). Segundo seu entendimento, o aumento do nível do mar consiste em um problema gradual, de modo que as migrações forçadas equivaleriam a decisões condicionais dos migrantes, mas não com objetivo de salvar as próprias vidas.

Na verdade, o que se verifica é que a implementação desta distinção esbarra em um obstáculo de ordem prática: a ausência de critérios objetivos pré-definidos, seja para quantificar o nível de estresse ou perturbação ambiental absorvível pelo meio ambiente, sem prejuízo à qualidade de vida ou subsistência da população local, ou para determinar o limite de interferências tolerável por esta mesma população.

Já o termo “deslocado ambiental”, também utilizado para se referir a pessoas que deixaram seu habitat em virtude de rupturas ambientais, é mais abrangente. De forma distinta, prescinde de qualquer consideração acerca de origem ou destino, desconsiderando, portanto, o critério da localização geográfica.

Desse modo, o termo “deslocado ambiental” engloba tanto aqueles deslocados dentro do seu próprio país de residência habitual quanto as pessoas que tenham cruzado uma fronteira internacional devido à degradação ou destruição ambiental, bastando que esta seja a principal causa do deslocamento, ainda que não seja a única.

Independentemente da corrente a que se afilie e da denominação que se dê a este grupo especial de pessoas, entretanto, se está diante de uma realidade social; não se pode ignorar sua existência, nem ao menos sua peculiar situação de vulnerabilidade, ante a inexistência de qualquer regulamentação garantindo um mínimo de direitos, razão pela qual os organismos internacionais devem ser provocados a regulamentar esta situação.

7.2. DISCUSSÃO SOBRE A CONVENIÊNCIA DO ENQUADRAMENTO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS COMO “REFUGIADOS”

Como acima asseverado, alguns especialistas defendem que os deslocados ambientais devam ser equiparados aos refugiados e, assim, buscam o alargamento da definição da Convenção de 1951 sobre os refugiados para, desse modo, incluir os deslocados ambientais; outros, por sua vez, exigem a adoção de novos instrumentos para concessão de uma proteção tão efetiva quanto a dos refugiados comuns, porém, dando origem a um regime jurídico independente.

Entre os que sustentam esta divisão, há aqueles que entendem haver risco de enfraquecimento da tutela conferida pela Convenção de 1951 e demais diplomas, prejudicando a situação dos “refugiados” originalmente definidos por estes diplomas.

Não se pode deixar de mencionar haver doutrinadores que refutam a existência da categoria de refugiados ambientais e sua necessidade de proteção idêntica a dos refugiados, apontando haver motivação política e midiática no trato da questão, que poderia pôr em risco a proteção concedida aos refugiados, gerando o enfraquecimento desta tutela. Não há, contudo, um mínimo de indícios de plausibilidade a confirmar esta tese de prejuízo aos refugiados “clássicos”.

Superada esta discussão, uma das questões mais importantes no debate do tema, após a crucial determinação e admissão da existência desta nova classe de pessoas em risco, consiste em se determinar se os movimentos de deslocamento de fronteiras são forçados ou voluntários — o que não consiste numa tarefa simples.

Como já mencionado, não existem critérios objetivos ou estudos científicos capazes de determinar o limiar de estresse ou perturbação ambiental tolerável pela população afetada por rupturas ambientais que venham a resultar em grave risco ou efetivo prejuízo à sua qualidade de vida ou capacidade de subsistência.

O fator determinante para o direito internacional, contudo, reside em saber se estas pessoas necessitam de proteção internacional e de que forma tal fato se converterá na titularidade de um direito positivo.

De qualquer modo, os deslocados estão habilitados a desfrutar de todos os direitos civis, políticos, sociais e culturais consagrados em tratados de direitos humanos e direito internacional consuetudinário. Pode-se afirmar também que o Direito Internacional

Humanitário e o Direito Ambiental podem também oferecer alguma proteção, embora os deslocados ambientais, atualmente, não recebam a devida tutela do Direito Internacional.

7.3. LIMITES DA CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS

Um aspecto bastante pertinente e prévio à concessão da situação de refugiado consiste em proceder à distinção entre a migração voluntária, assim entendida como o deslocamento que se dá em busca de melhores condições de vida, do regime relativo à migração forçada, relativa a causas como perseguição política, conflitos armados, guerras ou desastres naturais.

A migração internacional voluntária é tratada em alguns instrumentos internacionais, como a Convenção de 1990 sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, da Assembleia Geral da ONU, além de Convenções da OIT⁸ e a Convenção Europeia de 1977, relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante.

No que se refere especificamente à “migração forçada”, há entendimento emanado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR no sentido de que o instituto da “migração forçada” não possui um conceito legal, abarcando um amplo conjunto de fenômenos. Ressalta-se que os “refugiados”, por outro lado, “são claramente definidos pelo direito internacional e regional dos refugiados, e os Estados concordaram com um específico e bem definido conjunto de obrigações legais em relação a eles”.⁹

De qualquer forma, no que tange ao tratamento da questão dos “refugiados” em âmbito internacional, nota-se um importante avanço. Identificam-se passos iniciais no contexto da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, especificamente nos dispositivos que instituem o direito de toda pessoa vítima de perseguição de procurar e gozar de asilo em outro país (art. 14) e o direito à liberdade de locomoção (art. 13).

Nesta toada, como nos apontam Jubilut e Apolinário (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010), houve a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR com a missão de institucionalizar a proteção dos refugiados e apátridas, órgão este de destacada atuação na defesa de direitos destas partes mais vulneráveis, envolvidas no processo migratório.

Desde então, se verifica um considerável desenvolvimento da matéria, sendo que atualmente se dispõe de diversos instrumentos internacionais que garantem a tutela aos

⁸ Nesse sentido: art. 11, da Convenção da OIT de 1975 sobre Migrações em Condições Abusivas e Proteção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (nº 143), e Convenção da OIT de 1979 sobre Trabalhadores Migrantes (nº 97).

⁹ Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em 25/10/2016.

refugiados — com garantias de proteção aos direitos humanos, liberdade à locomoção, além de outros bens jurídicos de relevo.

Dentre estes instrumentos, é possível citar a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, o Protocolo de Nova York, de 1967, a Convenção da antiga Unidade Africana, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984. Além disso, também convém mencionar a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, e a Convenção para Redução da Apatrídia, de 1961. Tanto a Convenção de Genebra como o Protocolo de Nova York limitam a soberania do Estado quanto ao controle de suas fronteiras.

A Convenção de Genebra obriga os países a analisar pedidos de asilo e conceder aos refugiados o mesmo tratamento que seus cidadãos, e é de onde emana o princípio do non-refoulement ou não-devolução (art. 33), certamente um dos institutos de maior relevância na regulação do tema, que proíbe os Estados de expulsarem um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. O Protocolo de Nova York, por sua vez, contribuiu para alargar a proteção estatuída na Convenção de Genebra, eliminando, por exemplo, barreiras temporais e geográficas. Já a Convenção dos Apátridas (1954) transfere ao país em que residem a responsabilidade pela emissão de documentos e processo de naturalização.

Em 1990, a ONU aprovou a Convenção sobre Direitos do Imigrante, na qual se previu a necessidade de mesmo tratamento no âmbito do trabalho entre cidadãos nacionais e imigrantes legais, devendo os imigrantes serem informados em linguagem compreensível sobre seus direitos, tenham direito a se socorrer do judiciário em caso de deportação. Acontece que os principais países receptores de imigrantes não assinaram essa declaração.

Sucede que, mesmo diante de todas essas convenções, nenhum país é obrigado a receber refugiados; há, contudo, proibição de enviá-los de volta ao país em que estão sofrendo perseguição. Mesmo assim, a falta de um organismo supranacional com legitimidade para aplicar punições em caso de descumprimento compromete a eficácia de tais previsões.

A situação dos migrantes irregulares (ou indocumentados), contudo, é ainda pior, posto que carece da devida regulamentação, diante de uma grande lacuna legislativa, sendo que muitas vezes tais indivíduos possuem seus direitos e garantias completamente ignorados e violados, o que será discutido adiante.

Especificamente no tocante ao regime dos refugiados, criado para solucionar questões com refugiados originadas na II Guerra Mundial, o Alto Comissariado das Nações Unidas para

os Refugiados – ACNUR, a princípio, estabeleceu uma tutela bastante restritiva, albergando apenas eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

A Convenção de 1951 cuidava de situações de temor de perseguição “por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, e por tal razão o indivíduo “se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”, ou ainda “que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.

Em um momento posterior, novas situações geradoras de conflitos e perseguições foram surgindo, como por exemplo novas ondas de refugiados da África, Ásia e Europa, o que exigiu o reforço da Convenção, de modo a assegurar que estes novos fluxos de refugiados estivessem sob seu manto protetivo.

Assim sendo, o Alto Comissariado prosseguiu com a sua missão, ampliando os limites de sua tutela. Com este intuito, em 1967, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, excluindo todas as limitações temporais e geográficas do mandato do ACNUR. Atualmente, 140 países ratificaram a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, incluindo Tuvalu, Nova Zelândia e Austrália, países diretamente afetados pelas alterações climáticas e elevação do nível do mar.

Segundo o entendimento prevalente, o âmbito do regime circunscreve-se àqueles que deixam o seu país de origem mediante ameaça de perseguição, conforme definido pelo artigo 1º, da Convenção, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque, consistindo-se tal fato em pré-requisito para reivindicar a condição de refugiado.

De acordo com este entendimento restritivo, fatores ambientais não podem ser considerados uma ameaça de perseguição, razão pela qual o diploma deixa de abarcar este tipo de situação. Para os adeptos desta corrente, não haveria margem para enquadramento dos deslocados ambientais no Conceito da Convenção de 1951.

As principais dificuldades alegadas pelos Estados encontrar-se-iam em possível desvalorização da atual proteção dos refugiados. Além disso, não se atenderia ao critério político da tipificação, referente à perseguição e opressão.

Outro fator distintivo apontado consiste na afirmação de que a maioria dos deslocados se situam no âmbito interno, não ultrapassando as fronteiras nacionais. De outro modo, haveria um risco de aumento do fenômeno com a ampliação do conceito de refugiado.

Além disso, outras distinções entre tais regimes são postas como forma de demonstrar a necessidade de edição de instrumento distinto e específico para os deslocados ambientais: na

tutela dos refugiados são disciplinadas situações de perseguição individualizada, relativas a um único requerente de refúgio; já em deslocamentos ambientais, na maioria dos casos, há necessidade de uma tutela coletiva, englobando grupos ou todos habitantes de uma determinada região, até mesmo para preservação da identidade e cultura de um povo. Quanto ao eventual prazo de proteção necessário aos deslocados ambientais também não há um entendimento uniforme, inclusive havendo discussão sobre a possibilidade de retorno ao país de origem.

Diante de todos estes argumentos, o ACNUR, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Grupo de Política para os Refugiados optaram por não utilizar a designação “refugiado ambiental” para tais pessoas, mas sim o termo “deslocados ambientais”.

Para o ACNUR, o uso de tal terminologia pode minar o regime jurídico de proteção internacional dos refugiados, cujos direitos e obrigações são claramente definidos e compreendidos.

Importante, observar, contudo, que a Declaração de Cartagena inclui entre os refugiados os deslocados devido à ameaça de sua vida, segurança ou liberdade por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações maciças dos direitos humanos ou outras circunstâncias que prejudiquem gravemente a ordem pública. Há quem entenda que referida previsão, por si só, permitiria o englobamento de refugiados ambientais, acaso não venha a ser editado instrumento específico.

Existem, contudo, autores que sugerem a ampliação desta clássica definição de refugiado para incluir os refugiados por razões climáticas. Nesse sentido, Aurelie (2006) fazendo referência aos ensinamentos de B.S. Chimni, afirma que a interpretação mais autorizada da Convenção de Refugiados de 1951 é o documento *The Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (Handbook)*, donde se pode extrair ser impossível delimitar todas as possibilidades de perseguição que podem ser nominadas, de modo que seria possível sustentar a ameaça ambiental como uma destas causas de perseguição.

Nesta senda, Aurelie (2006) parte da premissa que perseguição é um ato de um governo contra indivíduos; com isso, haveria que se demonstrar que os danos causados a um deslocado por causas ambientais seriam equiparáveis a ações governamentais.

O entendimento, contudo, encontraria óbice nas causas próximas das rupturas ambientais: para ser admitida como causa de perseguição, deveriam ser imputadas a ações antrópicas, uma vez que o *Handbook* exclui expressamente de seu conceito vítimas de desastres naturais ou fome. As vítimas oriundas de rupturas ambientais causadas por ação humana, portanto, não encontrariam o mesmo obstáculo.

Há quem entenda que os governos estão envolvidos na maioria dos casos de desastre ambiental, de modo que, por exemplo, se o meio ambiente é depredado por causa de decisões negligentes ou por decisões que sacrificam intencionalmente o meio ambiente de uma região em benefício dos interesses econômicos nacionais, haveria como se configurar o intuito de perseguição. É o que defende Jessica Cooper (1998 *apud* AURELIE, 2006).

Quanto aos requisitos para bem se configurar uma situação de perseguição, acompanhando o pensamento de Christopher Kozoll (2004 *apud* AURELIE, 2006), Lopez identifica que um indivíduo deve trazer evidências de um grave dano ambiental a ameaçar sua vida ou liberdade, ou ser de tal natureza ou extensão a provocar justo receio razoável. Além disso, para que a perseguição seja individualizada, o dano ambiental deve afetar o indivíduo, em sua capacidade de membro de uma categoria protegida, em maior grau do que outras pessoas. E o autor continua:

Além disso, para se caracterizar a perseguição, uma pessoa deveria demonstrar tanto o ‘impacto persecutório’ quanto a ‘intenção de perseguição’ por parte da entidade governamental. A natureza da intenção requerida é mais do que a vontade ou a consciência das consequências. Assim, a entidade governamental deve ter sido negligente ou omissa ‘por causa’, e não apenas ‘apesar de’ seus efeitos adversos sobre um grupo identificável. (AURELIE, 2006, p. 380)

James Hathaway (1991, *apud* AURELIE, 2006), por sua vez, afirma que “a perseguição pode ser definida como a violação contínua ou sistêmica de direitos humanos básicos demonstrando uma falha na proteção do Estado”.

De qualquer modo, mesmo para os defensores da ampliação do conceito há o reconhecimento da necessidade de se impor limites ou restrições a esta definição, uma vez que o alargamento excessivo da tutela — com a inclusão de todos aqueles deslocados ambientais cuja proteção de seus Estados seja insuficiente — poderá levar à falência da comunidade internacional, no que se refere à sua capacidade de efetivar esta proteção.

Christopher Kozoll (2004 *apud* AURELIE, 2006) argumenta que as vítimas de desastres naturais e degradação ambiental causada pelo homem atendem à definição tradicional de refugiado, consagrada no direito internacional, em pelo menos duas circunstâncias. Primeiro, quando “um governo impõe sistematicamente os riscos e encargos das decisões que afetam a qualidade ambiental aos membros de uma determinada raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política por conta de um ou mais desses fatores protegidos” e, em segundo lugar, “quando a autoridade se recusa a mitigar ou mitiga inadequadamente as catástrofes ambientais, sejam de origem humana ou não, e ao assim faz de ‘alvo’ um grupo com base em um dos fatores listados.”

Segundo Aurelie, o exemplo mais ilustrativo de perseguição por danos ambientais por razões de um ou mais dos cinco motivos enumerados na definição de refugiado foi a drenagem dos pântanos no sul do Iraque (conhecidos como *Ma'dan* ou *Marsh Arabs*), amplamente condenada pelos organismos internacionais e que prejudicaram um grande número de pessoas, pertencentes a povos tradicionais.

Outra questão relevante se refere ao fato de a Convenção de Refugiados de 1951 exigir que um refugiado esteja fora de seu país de origem. Dessa forma, não abrange situações de deslocamento interno:

No direito internacional há uma dicotomia entre a proteção oferecida aos 'refugiados ambientais' e as pessoas internamente deslocadas por motivos ambientais. No entanto, a referência ao termo 'pessoas internamente deslocadas por razões ambientais' é, por si só, problemática. Na verdade, não há uma definição autorizada de 'pessoas internamente deslocadas' no direito internacional. Desde 1975, no entanto, as pessoas deslocadas foram incluídas no mandato do ACNUR, que considera 'pessoas internamente deslocadas' como qualquer pessoa ou grupo de pessoas que, se tivessem violado uma fronteira internacional, seriam refugiados. (AURELIE, 2006, p. 386)

Diante de tamanha falta de consenso e das dificuldades acerca da ampliação dos limites da Convenção dos Refugiados de 1951, algumas propostas foram apresentadas à comunidade internacional, no sentido de conferir a devida tutela aos deslocados ambientais, como será visto adiante.

7.4. DA NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE UM INSTRUMENTO INTERNACIONAL ESPECÍFICO PARA TUTELA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

O fator determinante para a atuação do Direito Internacional consiste em saber se as pessoas deslocadas em virtude de rupturas ambientais necessitam de proteção internacional e de que forma tal fato se converterá na titularidade de um direito positivo, mesmo porque, segundo se aponta, grande parte dos deslocados ambientais se situam no âmbito interno de uma nação, não ultrapassando as fronteiras nacionais.

Um elemento que distingue os refugiados ambientais de qualquer outra categoria tutelada — e reforça a necessidade de disciplina própria — consiste nos sujeitos que serão objeto da proteção. Isso porque, no mais das vezes, referidos instrumentos se referem a uma perseguição individualizada, de modo que a proteção é dirigida a um requerente individual de

asilo ou refugiado — e não coletivamente, para grupos ou todos habitantes de uma determinada região, como pode ocorrer nos deslocamentos ambientais.

Isto porque podem ocorrer fenômenos ambientais que atinjam, se não toda, mas grande parte da população de um Estado, como no caso das pequenas ilhas situadas em baixa altitude ao nível do mar (SIDS), em que haveria necessidade de conceder uma tutela ampla e coletiva.

Como nos adverte Pardell (2012), esta situação se apresenta como grande fator de denegação do pedido, principalmente por parte dos países desenvolvidos, em razão de haver a prática de reconhecimento individual da condição de refugiados, jamais de modo coletivo.

O mesmo autor defende, contudo, que uma proteção coletiva se justifica a fim de obter a preservação da identidade e cultura de um povo, o que deve ser uma das preocupações presentes na elaboração de instrumentos protetivos.

Outra questão bastante debatida diz respeito a eventual prazo de proteção concedido aos deslocados ambientais, quando presente a possibilidade de retornar a seus países em casos de danos não permanentes. Defendendo a importância e eficácia da proteção temporal em determinados casos, Pardell (2012, p. 96) cita alguns exemplos bem-sucedidos:

Con el aumento de la probabilidad de desplazamiento temporal causado por los acontecimientos climáticos extremos el estatuto de protección temporal podría ser una vía a explorar. La aplicación del estatus de protección temporal fue invocada en 1990 para proveer un refugio seguro a aquellos que no cumplen con los requisitos de la definición de refugiado pero que eran reacios a volver a zonas con un elevado riesgo de catástrofes. Se aplicó a los hondureños y nicaragüenses tras el Huracán Mitch en 1998. Basado en esta experiencia, el estatus de Protección Temporal puede ofrecer ciertas vías para resolver determinadas lagunas de protección para grupos de población a quienes no son aplicables otras normas. Finlandia, en 2004, Suecia en el 2005 han adoptado medidas de protección similares [...]

Verifica-se, portanto, que a proteção temporal pode se constituir em um importante instrumento de tutela, notadamente em virtude do aumento da probabilidade de deslocamento temporário causados por eventos climáticos extremos (PARDELL, 2012, p. 96).

Isto porque se poderia fornecer imediatamente recursos de que a população afetada necessite, restaurando sua dignidade e um *standard* mínimo de direitos, se evitando, com isso, a perpetuação dos danos aos direitos humanos, diante da ausência de outro instrumento jurídico aplicável. Na União Europeia há uma Diretiva de Proteção Temporal, com competência para decidir sobre a concessão de tutela diante de deslocamentos em massa:

En la Unión Europea, la Directiva de Protección Temporal establece la posibilidad de desplegar una protección durante afluencias masivas de determinadas personas desplazadas. Por “afluencia masiva” se entienden aquellas situaciones en que masas de personas se desplazan de forma repentina y en los que no es posible tratar a los

solicitantes de acogida de forma individualizada. Se decidió que la categorización de afluencia masiva se establecería de forma individualizada por una mayoría cualificada del Consejo. (PARDELL, 2012, p. 97)

Como visto, qualquer tipo de tutela, ainda que limitada, é de grande valia aos refugiados ambientais, bastando que lhes assegure a preservação de um *standard* mínimo de direitos humanos para sobreviver em condições dignas.

Na maioria dos casos envolvendo deslocados ambientais, a violação de um sem número de direitos humanos básicos é cristalina, dentre os quais se pode mencionar o direito à vida (em condições adequadas), direito à alimentação, vestuário, habitação, o direito a não a ser privado dos meios de subsistência, além do direito à nacionalidade — não se pode deixar de ponderar que, em última análise, na hipótese de desaparecimento total de um país em virtude de mudanças climáticas, a inevitável ruptura da ligação entre um povo e seu território acabaria por comprometer o exercício da nacionalidade, com risco de apatridia.

Nesta senda, o Conselho de Direitos Humanos, em 2009, por meio de sua Resolução 7/23, expressou preocupações com relação à ameaça imediata causada pelas mudanças climáticas, atingindo populações e pessoas ao redor do mundo. No mesmo sentido, aprovou em março de 2009 a Resolução 10/4, reconhecendo inequivocamente que os impactos associados às mudanças climáticas geram uma multiplicidade de implicações, diretas e indiretas, para o gozo efetivo dos direitos humanos.

Além disso, atualmente diversos instrumentos internacionais reconhecem o direito ao meio ambiente saudável, sua imprescindibilidade para o desenvolvimento e manutenção da saúde e bem-estar das pessoas, além do acesso à informação e previsão de direitos processuais para resguardar seu exercício (nesse sentido: Declaração de Estocolmo; Carta Africana sobre os Direitos dos Homens e dos Povos; Convenção de Aarhus; Convenção Rio-1992; Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas da ONU, de 1992; Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação, entre outros).

Sucedem que muitos destes instrumentos não dispõem de efeito vinculante ou de medidas de implementação, carecendo de prévia incorporação à legislação interna para ter eficácia, sendo considerados meras recomendações (*soft law*).

O que se busca, então, é a conversão, em obrigações legais, do que, até então, são meras declarações de intenção. Isto teria um aspecto positivo de permitir às comunidades mais vulneráveis às alterações climáticas deixar de ser observadoras passivas em negociações sobre o clima para se transformar em titulares de direitos.

Há quem entenda que este objetivo não poderia ser atingido sem a adoção de novos instrumentos jurídicos protetivos, com vistas a conceder tutela integral a tais pessoas em situação de vulnerabilidade. Mesmo enquanto não se adote um instrumento específico, contudo, os deslocados continuam habilitados a desfrutar de todos os direitos civis, políticos, sociais e culturais consagrados em tratados de direitos humanos e direito internacional consuetudinário. Mesmo o Direito Internacional Humanitário e o Direito Ambiental poderiam oferecer alguma proteção – isto porque não se pode olvidar que os direitos humanos são universalmente aplicáveis, independentemente das causas específicas de deslocamento.

Segundo Pardell (2012), nesta situação os “standards” de direitos humanos são importantes porque capacitam as atuais e potenciais vítimas de desastres naturais para exigir uma ação por parte das autoridades e tomar medidas necessárias para evitar mortes.

Destacando a importância de uma abordagem baseada nos direitos humanos em casos de gestão de riscos por parte das agências humanitárias, ressalta as ações empreendidas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha para abarcar um maior conteúdo ao conceito da proteção:

- “1. As ações de resposta a ameaças iminentes para a vida, como a resposta a desastres naturais para reduzir os riscos causados por secas ou inundações.
2. Ações de reforço da proteção, restaurando os direitos após um desastre ou deslocamento, como a restituição posterior dos bens.
3. As ações de assistência, tais como um maior apoio das organizações civis para melhorar a redução de riscos de desastres e reduzir a vulnerabilidade e ameaça de deslocamento”. (PARDELL, 2012, p. 103)

O que se tem visto, até o momento, portanto, é o acolhimento de tais migrantes mediante acordos internacionais específicos ou programas de socorro humanitário, diante da lacuna normativa verificada — o que não tem sido suficiente para conferir a proteção necessária.

Para o Relator Especial do Secretário Geral das Nações Unidas sobre Direitos Humanos dos Deslocados Internamente, Chaloka Beyani (2010 *apud* PARDELL, 2012, p. 62) — mencionando um rol não exaustivo —, deve-se garantir quatro categorias de direitos para os deslocados de seu *habitat*:

1. Direitos relacionados com a proteção da vida e da integridade física;
2. Direitos relacionados com os aspectos essenciais da vida humana, como alimentação, moradia, educação e saúde;
3. Direitos relacionados com a habitação, propriedade predial e meios de subsistência;
4. Direitos civis e políticos, como a livre circulação de pessoas.

Há, portanto, um rol de direitos básicos muito mais extenso a ser tutelado do que o mero socorro humanitário é capaz de assegurar.

Segundo preleciona Pardell (2012), outra categoria que poderia receber a proteção de refugiados consiste nas pessoas envolvidas em deslocamentos causados por conflitos armados com origens ambientais, tais como o controle de fontes de fornecimento de energia, terras férteis e água potável.

A Convenção de Reguladora de Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados da África da Organização da Unidade Africana, de 10 de setembro de 1969, por exemplo, um dos mais destacados instrumentos normativos que possam conceder alguma forma de tutela aos refugiados ambientais, embora só se aplique àqueles que cruzam fronteiras internacionais, leva em consideração aqueles que fogem de eventos que alteram gravemente a ordem pública.

Nesta senda, Pardell (2012) considera importante na definição de refugiado que não venha determinada apenas por causas ambientais, mas também pela severidade da situação que resultou em deslocamento ou incapacidade do Estado de origem para prestar assistência suficiente para sua população.

Diante, pois, da lacuna de instrumentos normativos acerca da tutela dos direitos dos deslocados ambientais, enquanto não se adota um instrumento normativo específico, uma saída seria avaliar como os instrumentos internacionais existentes podem ser aplicados, reinterpretados e reformados para proteger os deslocados ambientais. Porém, um grande empecilho seria o fato de que um número significativo de países não adotou estes instrumentos e, para os que o fizeram, a implementação ainda é fraca.

Dentre alguns destes instrumentos, podemos citar os “Direitos dos Deslocados Internos”. Neste sentido, são de grande importância os “Princípios Guias dos Deslocados Internos” de 1998. Estes princípios aplicam-se àqueles que são forçados a se deslocar por causas ambientais dentro das fronteiras nacionais, e que seriam maioria dos deslocados ambientais. Referido documento é considerado um marco na proteção dos direitos dos deslocados ambientais, resultado de um amplo espectro de obrigações internacionais extraídas dos Direitos Humanos, Direitos dos Refugiados e instrumentos do Direito Humanitário.

Referidos princípios definem os deslocados internos como indivíduos ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir e abandonar as suas casas ou local de residência habitual, em particular como resultado ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situações ou violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres, naturais ou causados por seres humanos, não ultrapassando nenhuma fronteira estatal internacionalmente reconhecida.

O “Projeto Brookings-Bern sobre Deslocamento Interno” propõe princípios orientadores que incluem o direito à dignidade e segurança; participação na tomada de decisão em relação com deslocamento, devolução ou transferência; deslocar-se, permanecer juntos como uma família/agregado familiar, ou serem reunidos em caso de separação; outros direitos básicos, como o direito à vida, comida, abrigo e não discriminação no caso de assistência.

Contudo, não dispõem de efeito vinculante e não possui medidas de implementação. Por tal razão, são considerados meras recomendações (*soft law*). Para terem eficácia, devem ser incorporados à legislação interna.

O primeiro e até agora único instrumento juridicamente vinculante é a “Convenção Africana para a Proteção e Assistência aos Deslocados Internos” (Convenção de Kampala) em outubro de 2009.

Sobre os direitos dos povos indígenas e minorias, temos algumas normas protetivas. A Convenção 169, da OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, de 1989, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 13 de setembro de 2007, são alguns exemplos.

Na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, por sua vez, foi reconhecido que os povos indígenas têm o direito de praticar e revitalizar suas tradições e costumes culturais, e manter a sua relação espiritual com as suas terras e águas tradicionais, o gozo do direito à terra, conservação e proteção do ambiente e capacidade produtiva de suas terras, territórios ou recursos.

De acordo com esses instrumentos jurídicos, as minorias étnicas, religiosas, linguísticas ou índios devem ser capazes de desfrutar de sua própria cultura, praticar a sua própria religião e usar sua própria língua.

No que se refere aos instrumentos jurídicos internacionais acerca de um ambiente saudável, pode-se citar a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, que prevê, no Princípio 1º:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e fruição das condições de vida apropriada em um ambiente de uma qualidade que permita uma vida de dignidade e de bem-estar, e tem uma solene obrigação de proteger e melhorar o ambiente para presentes e futuras gerações.

Pode-se citar também, o Artigo 24, da Carta Africana sobre os Direitos dos Homens e dos Povos: direito a um meio ambiente satisfatório favorável ao desenvolvimento; o Artigo 11, do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, que prevê o direito

a um ambiente saudável; a Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça em matéria de ambiente (UNECE), que cria direitos processuais para garantir o direito à vida em um ambiente adequado para saúde e bem-estar.

Disposições semelhantes se encontram na Convenção Rio-1992, Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas da ONU de 1992 e na Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação.

Organismos da ONU também já fizeram a correlação entre os efeitos nocivos aos direitos humanos do despejo de produtos e resíduos tóxicos e perigosos, seu impacto sobre o indivíduo, seu bem-estar e o pleno gozo dos seus direitos fundamentais.

Em conflitos armados, também há reflexos do direito ambiental: pela regulamentação internacional do Tribunal Penal Internacional (TPI), como já mencionado, considera-se crime de guerra lançar intencionalmente um ataque, sabendo que ele vai causar prejuízos extensos, duradouros e graves para o meio ambiente que se revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar.

Segundo o ACNUR definiu, ainda no ano de 2005, a proteção dos direitos consiste em um quadro conceitual e operacional que integra as normas, *standards* e princípios do sistema internacional dos direitos humanos nas políticas, programas e processos desenvolvidos por governos, agências humanitárias e de desenvolvimento.

Portanto, qualquer tipo de regulamentação que possa conferir alguma tutela aos deslocados, violados em seus direitos humanos, são válidas e caras à proteção dos refugiados ambientais, devendo ser integralmente aplicadas até que se obtenha uma normatização sistemática e estruturada de todos os direitos e garantias que este grupo de pessoas fazem jus.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recentemente, tem ocupado o centro dos debates de cientistas e organismos internacionais as alarmantes mudanças climáticas vivenciadas, em virtude da intensificação dos fenômenos ambientais extremos e rupturas ambientais, bem como em razão de seus efeitos negativos sobre os direitos humanos e o potencial de gerar grandes fluxos de deslocamentos de pessoas.

Consta que desde a década de 70, por meio da primeira conferência mundial sobre meio ambiente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia, as nações começaram a demonstrar preocupação com o modo de vida então vigente, bem como com o ritmo de exploração do meio ambiente, nitidamente insustentáveis.

Naquele momento, restou reconhecida, pela primeira vez, a existência de um meio ambiente humano. Por meio de seu documento final, a Declaração de Estocolmo, se estabeleceu que a proteção do meio ambiente humano consiste em questão fundamental, passível de afetar o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico das nações.

Passou-se a buscar, então, um comprometimento das nações com a redução da emissão de gás carbônico na atmosfera e com o uso moderado dos recursos naturais, o que se alcançaria por meio de um balanceamento entre a corrida desenvolvimentista e a redução do impacto ao meio ambiente, algo que hoje é entendido como “desenvolvimento sustentável”.

Nesse sentido, deu-se um importante passo com a adoção, em 1992, da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (em inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*), que veio a ser complementada por valiosos protocolos e instrumentos posteriores.

Com os avanços dos estudos acerca do fenômeno, constatou-se que tais mudanças climáticas, imputadas em grande parte à ação antrópica — ou por ela agravadas —, têm causado desequilíbrio nas condições ambientais e contribuído para o aumento da frequência de eventos climáticos extremos como furacões, tornados e ciclones, cujos efeitos são potencializados em relação a alguns grupos de países em situação de maior vulnerabilidade, como é o caso dos países menos desenvolvidos e dos pequenos países insulares em desenvolvimento (*SIDS*).

Percebeu-se, contudo, se tratar de um tema complexo, envolvendo questões afetas a inúmeras áreas, como, por exemplo, segurança alimentar, direito humanitário, conflitos violentos motivados por disputa de terras e recursos naturais, deslocamento de pessoas,

migrações e solicitações de refúgio, responsabilização por danos ambientais, concessão de crédito aos países em desenvolvimento, entre outros.

No âmbito da *UNFCCC*, então, foi adotado o Acordo de Paris (2015), com objetivo de “fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza”, tendo adotado metas para conter o aquecimento global por meio da redução das emissões de gases de efeito estufa.

Adotando expressamente o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, o Acordo de Paris destaca a necessidade de adoção de esforços para implementação da adaptação e mitigação, além do desenvolvimento da resiliência, medidas necessárias para conter os deslocamentos de pessoas causados pelas mudanças climáticas.

Segundo estudo do ACNUR (2012), as áreas mais sensíveis às alterações e variabilidade climáticas são a agropecuária, a segurança alimentar, a coesão social e o conflito. Isto porque tem se constatado que os impactos da variabilidade climática consistem em uma grande ameaça à segurança alimentar, têm o potencial de agravar eventos relacionados a conflitos violentos e escassez de recursos, além de representar um risco à segurança e paz internacionais, em virtude da possibilidade de gerar grandes fluxos de deslocamentos de pessoas, expelidas de seu habitat natural.

Mesmo havendo o conhecimento dos inúmeros riscos que representam estas impactantes rupturas ambientais, fato é que há uma evidente lacuna normativa de instrumentos protetivos dos direitos humanos ameaçados pelas mudanças climáticas, notadamente no que toca aos deslocados ambientais e às populações residentes nos países mais vulneráveis a seus efeitos, o que exige um esforço concentrado da comunidade internacional para oferecer uma resposta à altura.

Tendo isto em vista, à míngua de um instrumento específico para tratar da questão, organismos internacionais têm se ocupado de ações preventivas e algumas medidas paliativas. É nesta linha que tem sido reforçada a necessidade de planejamento e recomendado às nações que prestigiem meios de vida resilientes ao clima, que desempenham um papel chave na sustentação do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza, com especial atenção às populações mais vulneráveis, de modo a evitar atividades suscetíveis de potencializar as alterações climáticas, incluindo medidas preventivas contra desastres naturais e de mitigação de danos.

Além disso, tem sido proposta a inserção em políticas e debates locais de temas como planejamento da migração e estratégias de adaptação, além da redução do desflorestamento e a

ampliação do acesso e financiamento de tecnologias aos países em desenvolvimento, sempre tendo por paradigma o princípio de desenvolvimento sustentável.

Ainda que se tratem de medidas valiosas — e necessárias — para impedir o avanço do processo de mudanças climáticas e contribuir para a adaptação da população, a ameaça persiste, real e iminente, não havendo consenso no campo científico sobre a eficácia das propensas medidas de contenção de seus efeitos. Por tal razão, há a necessidade premente de provocar os organismos nacionais e internacionais no sentido de adotar esforços e objetivos comuns com vistas à proteção dos direitos humanos das populações afetadas.

Uma das graves consequências oriundas das mudanças climáticas, o deslocamento de pessoas por causas ambientais, ainda é um tema sobre o qual os estudos ainda são embrionários. Basta constatar que sequer há um instrumento protetivo hábil a tutelar tal situação, uma vez que o enquadramento destes deslocados ambientais na categoria de “refugiados” enfrenta um forte dissenso doutrinário.

De fato, a pretensão de alargamento dos efeitos da Convenção de 1951 (Estatuto dos Refugiados) para abarcar os refugiados ambientais tem sido obstada sob o argumento de que fatores ambientais não podem ser considerados uma ameaça de perseguição, condição necessária para concessão do status de refugiado.

Seja sob a denominação de refugiados ambientais ou de deslocados ambientais, entretanto, não se pode ignorar a existência destas pessoas e sua especial condição de vulnerabilidade, ante a inexistência de qualquer regulamentação que lhes possa garantir um mínimo de direitos, razão pela qual os organismos internacionais devem ser provocados a atuar.

A vulnerabilidade das populações afetadas pelas mudanças climáticas é acentuada em virtude da violação de inúmeros de seus direitos humanos básicos, dentre os quais se pode mencionar o direito à vida (em condições adequadas), direito à alimentação, vestuário, habitação, o direito a não a ser privado dos meios de subsistência, além do direito à nacionalidade.

Estabelecidas estas premissas, por meio do presente estudo se objetivou demonstrar que a análise das mudanças climáticas e de seus efeitos sobre os direitos humanos consistem em uma questão complexa e multifacetada, não podendo ficar restritas a um único viés.

Por um lado, não se pode deixar de tratar da necessidade de combate às causas das mudanças climáticas, o impedimento de seu avanço e a restauração dos ecossistemas degradados, com a conscientização e comprometimento global das nações com a redução da emissão de poluentes e o desenvolvimento sustentável.

Quanto a este aspecto, a comunidade internacional já tem registrado avanços, sendo possível encontrar previsões e estipulação de metas em inúmeros instrumentos internacionais, conforme se pode depreender do Acordo de Paris (2015), onde foram alçadas à categoria de obrigações com força vinculante. Se destaca, neste aspecto, a importância do planejamento e desenvolvimento de estratégias de adaptação e mitigação, no intuito de se reduzir o impacto às populações afetadas e permitir sua realocação em condições dignas de existência.

Paralelamente a este debate, se buscou fazer um diagnóstico do arcabouço normativo disponível para tutela dos direitos humanos em risco, notadamente em relação às populações situadas em áreas de maior vulnerabilidade e aos deslocados ambientais, quando se constatou haver uma preocupante lacuna normativa na seara do Direito Internacional.

Diante desta ausência de instrumentos protetivos dos direitos humanos ameaçados pelas mudanças climáticas, se impõe a imediata provocação dos atores internacionais, de modo a conferir uma proteção efetiva às populações afetadas e resguardar o exercício de seus direitos humanos básicos.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Esteban Pérez *et al* (Ed.). Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BITTAR, Eduardo C. B. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e pratica da monografia para os cursos de direito. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAMPELLO, Livia G. B. Mecanismos de Controle e Promoção do Cumprimento dos Tratados Multilaterais Ambientais no Marco da Solidariedade Internacional. 2013. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo.

CAMPELLO, Livia G. B.; CALIXTO, Angela J. Notas acerca dos Direitos Humanos de Solidariedade. In: CAMPELLO, L. G. B. *et al* (Coord.). Direito & Solidariedade. Curitiba: Juruá, 2017, p. 9-24.

CAMPELLO, Livia G. B.; SOUZA, M. C. A.; PADILHA, N. S. (Org.). Direito Ambiental no Século XXI - Efetividade e Desafios. Segundo Volume. São Paulo: Clássica, 2013.

CANÇADO TRINDADE, A. A.. The Contribution of International Rights Law to Environmental Protection, with Special Reference to Global Change. Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions. UNU, 1992. Disponível em: <<http://gnhre.org/2014/07/20/contribution-international-rights-law-environmental-protection-special-reference-global-change-cancado-trindade/>>. Acesso em 28/08/2016.

CARAZO, María Pía. The Paris Agreement on Climate Change. Part II: Analysis of the Provisions of the Agreement - 6. Contextual Provisions (Preamble and Article 1). In: KLEIN, Daniel et al (Ed.). The Paris Agreement on Climate Change - Analysis and Commentary. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

CARNEIRO, Maria Francisca. Pesquisa jurídica: metodologia da aprendizagem, aspectos, e aproximações. 7 ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CRETELLA NETO, José. Curso de direito internacional do meio ambiente. São Paulo: Saraiva, 2012.

CRUZ, Francisco R. M. C. et al. Discussões sobre as mudanças climáticas globais: os alarmistas, os céticos e os modelos de previsão do clima. GeoTextos - UFBA, vol. 10, n. 1, jul. 2014, p. 243-258.

DEMO, Pedro. Introdução à Metodologia da Ciência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. Metodologia Científica em Ciências Sociais. São Paulo: Atlas, 2000.

ESPÓSITO, Carlos; CAMPRUBÍ, Alejandra Torres. Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los ‘nuevos refugiados’. Argentina: Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, n. 1, p. 7-32, mai. 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re)pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013

HERNÁN BLANCO, Luciana Togeiro de ALMEIDA y KEVIN P. Gallagher, ed. Globalización y Medio Ambiente: Lecciones desde las Américas. Santiago, Chile: 2005, RIDES - GDAE.

HERNÁNDEZ, Ángel J. Rodrigo. El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho internacional. Agenda ONU, n° 8/2006-07, 2007, p. 211/212.

INICIATIVA VERDE. Cartilha: Mudança Global do Clima. 1ª edição. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.iniciativaverde.org.br/biblioteca-nossas-publicacoes.php>>. Consulta em 25/08/2016.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. Report 'Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability'. Disponível em <<http://ipcc.ch/>>. Acesso em 15/08/2016.

_____. IPCC First Assessment Report 1990. Climate Change: The IPCC Impacts Assessment. Report prepared for Intergovernmental Panel on Climate Change by Working Group II. W.J. McG. Tegart, G.W. Sheldon and D.C. Griffiths (eds.). Camberra, Australia: Australian Government Publishing Service, 1990.

_____. IPCC AR4/SPM (2007). Contribution of Working Group I for the Fourth Assessment Report (AR4), Summary for Policy Makers (SPM), WMO/UNEP, Genebra, Suíça.

JIMÉNEZ, Carmen Egea; SUESCÚN, Javier Iván Soledad. Los desplazados ambientales , más allá del cambio climático . Un debate abierto. Cuadernos Geográficos, [S.L], p. 201-215, jan. 2011.

JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. REVISTA DIREITO GV, SÃO PAULO, 6-1, jan-jun 2010, p. 275-294. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013> Acesso em 05/09/2016.

KLEIN, Daniel *et al* (Ed.). The Paris Agreement on Climate Change - Analysis and Commentary. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

LOZANO HERRERA, Juan Carlos. Comercio Justo, Globalización y Medio Ambiente. Rev.econ.inst., vol.15, no.29. Bogotá July/Dec. 2013.

LUGAR, Richard. Keynote Address to the Feed the Future Global Forum. May 19, 2014. Disponível em: <https://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/ftf_remarks_lugar_may2014.pdf>. Acesso em 25/09/2017.

LUSSI, Carmem e DURAND, Jorge. Metodologia e Teorias no Estudos das Migrações. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2015. v. 1

MARUYAMA, Shigenori. Aquecimento Global? São Paulo: Oficina de Textos, 2009.

MEARNS, ROBIN. In Conversations about climate change adaptation: displacement, migration and planned relocation. Washington, D.C: THE BROOKINGS INSTITUTION, 2011. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/20111007_climage_change.pdf> - Acesso em 25/10/2016

MÉNDEZ FRANCISCO, Luis. Globalización y Medio Ambiente. En: Revista INAFOCAM. República Dominicana. 2007. Año 1, vol. 1, enero, p. 23-41.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Claudia Sevilha. Manual de metodologia da pesquisa no direito. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOLION, Luiz Carlos Baldicero. Desmistificando o Aquecimento Global. Intergeo, v. 5, p. 13-20, 2007. Disponível em: <http://mepr.org.br/midia/documentos/textos/molion_desmistificando_o_%20aquecimento_global.pdf> Acesso em 20/09/2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Integração da Adaptação às Alterações Climáticas na Cooperação para o Desenvolvimento: Guia para o Desenvolvimento de Políticas. OECD Publishing: 2011. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264110618-pt>>. Acesso em 19/10/2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Acordo de Paris. Convenção Quadro sobre Mudança do Clima. Paris, Nações Unidas, 2015. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em 10/08/2016.

_____. Climate Change Adaptation Strategies for Local Impact. Key Messages for UNFCCC Negotiators. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). 2009. Disponível em <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/igo/054.pdf>>. Acesso em 10/08/2016.

_____. Climate Change and Human Rights. Kenya: UNEP, 2015. Disponível em <<http://www.unep.org/climatechange/>>. Acesso em 10/08/2016.

_____. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo: 1972.

_____. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992.

_____. Kyoto Protocol. United Nations Framework Convention on Climate Change. Quioto, 1997.

_____. Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development, Oslo: 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em 26/08/2016.

_____. The future we want. United Nations Conference of Sustainable Development. Rio de Janeiro: United Nations, 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf>. Acesso em 27/08/2016.

PACHECO JÚNIOR, Waldemar; PEREIRA, Vera Lúcia Duarte do Valle; PEREIRA FILHO, Hyppólito do Valle. Pesquisa Científica sem Tropeços: Abordagem Sistemática. São Paulo: Atlas, 2007.

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

PARDELL, Oriol Solà. Desplazados medioambientales: Una nueva realidad. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2012.

PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. España: Revista de Derecho, v. 19, n. 2, p. 85-108, dez. 2006.

PIOVESAN, Flávia. Democracia, Direitos Humanos e Globalização. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_libglobal.html>. Acesso em 05/07/2016.

PIOVESAN, Flávia. Democracia, Direitos Humanos e Globalização Econômica: desafios e perspectivas para a construção da cidadania no Brasil. Disponível em: <http://dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_democracia_dh_global_economica_br.pdf>. Acesso em 07/07/2016

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAJAMANI, Lavanya. The Paris Agreement on Climate Change. Part II: Analysis of the Provisions of the Agreement - 8. Guiding Principles and General Obligation (Article 2.2 and Article 3). In: KLEIN, Daniel et al (Ed.). The Paris Agreement on Climate Change - Analysis and Commentary. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. RBCS, Vol. 19, nº. 55, junho/2004.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. Colaboradores: José Augusto de Souza Peres; José Carlos Vieira Wanderley; Lindoya Martins Correia e Maria de Holanda de Melo Peres. 3. ed., 16, reimpr. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, Virgínia M. A. e RIBEIRO, Victor H. A.. Aquecimento ou resfriamento global? Um único problema de várias respostas. Rio de Janeiro: UERJ, Polêm!ca, v. 11, n. 3 , julho/setembro 2012, p. 425-438. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/3733>> Acesso em 20/09/2017.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. Direitos Humanos – Conceitos, Significados e Funções. São Paulo: Saraiva, 2010.

Sítio de internet: <<http://climate-1.iisd.org/news/adaptation-and-loss-and-damage-update-bonn-talks-focus-on-adaptation-planning-reporting-implementation-support/>>. Consulta em 27/08/2016.

Sítio de internet: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>>. Consulta em 27/09/2017.

Sítio de internet: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui/at_download/rio-20-como-chegamos-ate-aqui.pdf>. Consulta em 10/09/2017

SUZART, Joseane Lopes da Silva. Pesquisa científica no campo jurídico: Aspectos gerais e importância da metodologia para a eficiência e a coerência da investigação. (Artigo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA). Salvador: PP em Direito da UFBA, 2013.

THORGEIRSSON, Halldór. The Paris Agreement on Climate Change. Part II: Analysis of the Provisions of the Agreement - 7. Objective (Article 2.1). In: KLEIN, Daniel et al (Ed.). The Paris Agreement on Climate Change - Analysis and Commentary. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations. May 2011, PPLA/2011/02. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4fdf1f4f2.html>> Acesso em 27/10/2016

UNHCR, UNU-EHS. Climate Change, Vulnerability and Human Mobility: Perspectives of Refugees from the East and Horn of Africa. Tamer Afifi, Radha Govil, Patrick Sakdapolrak and Koko Warner. Report No. 1, June 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 16. ed São Paulo: Atlas, 2016.