

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Oficina de Direito Ambiental

JULHO DE 2021

# Relatório de Pesquisa

## Coordenação

*Ana Maria de Oliveira Nusdeo*

## Supervisão

*Valeriana Augusta Broetto*

## Autores

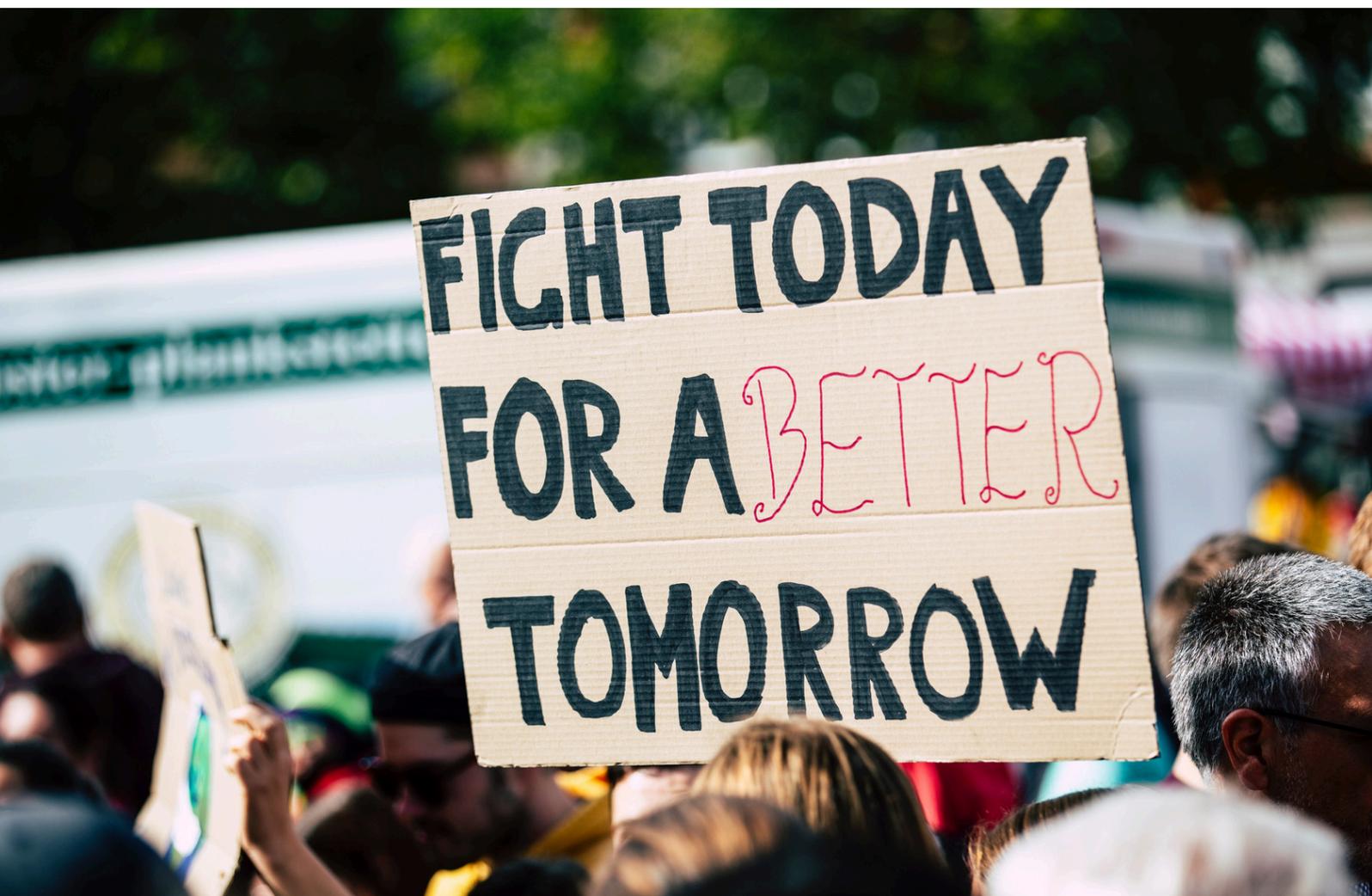
*Arthur Borghi, Elisa Fiorini Beckhauser, Fernanda Bonfietti, Giuliano Spanaveli, Izabela Medeiros, José Vicente de Oliveira Kaspreski, Karen Alves, Karen Kristensen, Mariana Ruiz, Matheus Monteiro e Valeriana Augusta Broetto*

## A Oficina

A Oficina de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, ligada ao Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Sustentabilidade – GPDAES, é uma atividade de cultura e extensão disponibilizada aos alunos de Graduação a partir do 1º semestre (estando aberta também para alunos de outras unidades da USP), sob a orientação da Professora Associada Ana Maria de Oliveira Nusdeo.

## Sobre a pesquisa

Esta pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2021 e o relatório é fruto das discussões conduzidas ao longo desse período com alunos, em sua maioria de graduação. As referências, fontes e informações, especialmente sobre litígios climáticos, refletem o que estava disponível e mais debatido até então. Desde o desenvolvimento deste relatório, muitos novos casos foram ajuizados, especialmente no Brasil, e novas pesquisas têm explorado o tema.



## Sumário

### Introdução

#### **Governança Climática e Litigância Climática: considerações iniciais**

O que é governança climática?

Por que estudar a governança climática?

A litigância climática como instrumento da governança

O que é a litigância climática?

Como a litigância contribui para a governança?

#### **Litigância Climática no Sul Global**

A mudança climática no Norte e no Sul Globais

Panorama Geral: tendências da litigância climática no Sul Global

#### **Litigância climática no Brasil e suas contribuições para a governança climática**

Panorama geral da litigância no Brasil

Estudo de caso: ADPF 708

#### **Considerações finais**

#### **Notas**

#### **Referências**



## Introdução

Há mais de três décadas – sobretudo a partir de 1988, com a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês)<sup>[1]</sup>, a interferência humana no sistema climático e os efeitos adversos daí decorrentes vêm preocupando pesquisadores, tomadores de decisão, legisladores, governos e a sociedade como um todo.

Em toda a história do Planeta, devido a fatores naturais como o vulcanismo, o clima terrestre passou por muitas alterações. Especialmente após a Revolução Industrial, no entanto, a atividade humana, com suas altas emissões de gases do efeito estufa, vem contribuindo significativamente para essas alterações naturais, se tornando o fator dominante da mudança climática.

Dentre os inúmeros impactos negativos da mudança climática nos sistemas humano e natural estão o aumento da temperatura do ar e dos oceanos, o derretimento de geleiras, o aumento do nível e na acidificação dos oceanos, o aumento na frequência e na intensidade de eventos extremos ou de progressão lenta e as mudanças nos regimes pluviométricos (IPCC, 2014).

A mudança climática, juntamente com outros problemas socioambientais, não apenas tem em sua base a violação de direitos, como todos esses efeitos adversos dela decorrentes violam direta e indiretamente direitos humanos e, também, direitos da natureza de manter seus processos essenciais.

Esse cenário vem pressionando os países a adotar instrumentos político-jurídicos internacionais, bem como políticas e leis nacionais, que visem reduzir as emissões mundiais de gases do efeito estufa e evitar que a temperatura da superfície da Terra ultrapasse os 1.5 °C ou 2 °C em relação aos níveis pré-industriais<sup>[2]</sup>, já que tal aumento traria impactos ainda mais nefastos à vida humana e aos ecossistemas da Terra.

O primeiro destes documentos, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês), foi adotado em 1992 – entrando em vigor apenas em 1994 –, por 197 países, dentre eles o Brasil. A convenção reflete a preocupação global com as mudanças climáticas e objetiva “[estabilizar as] concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (ONU, 1992). Nesse momento, também é criada a Conferência das Partes (COP), órgão supremo de tomada de decisão da Convenção.

Após esse marco do regime internacional da mudança climática e através das anuais Conferências das Partes, outros instrumentos político-jurídicos foram sendo negociados a nível internacional e devidamente refletidos no âmbito de cada Estado-Parte<sup>[3]</sup>. Dois deles, no entanto, merecem ser destacados aqui: o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Adotado em 1997 – entrando em vigor apenas em 2005 –, o Protocolo de Quioto operacionaliza a Convenção ao comprometer os países industrializados e as economias em transição a uma economia e mercado a limitar e reduzir suas emissões de gases do efeito estufa de acordo com metas individuais acordadas. O Protocolo é baseado nos princípios e provisões da Convenção e segue sua estrutura de diferenciação de países do Anexo 1 e não-Anexo 1, de forma

que somente vincula países desenvolvidos e os deixa com uma responsabilidade maior sob o princípio das “responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades”, por reconhecer que são os maiores responsáveis pelos atuais níveis de gases do efeito estufa na atmosfera<sup>[4]</sup>.

Anos depois, em 2015, o Acordo de Paris é adotado, sendo, hoje, o mais importante instrumento do regime climático. O Acordo, respeitando a “equidade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das circunstâncias nacionais”, tem por objetivo fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, a partir de três objetivos principais relacionados à mitigação e à adaptação. Mas como ele se projeta nacionalmente, em cada Estado-Parte?

O art. 4º (2) do Acordo determina que “[c]ada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar” (ONU, 2015). Assim, cada país se compromete internamente com os objetivos do Acordo através de instrumentos nacionais chamados de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e de acordo com suas capacidades e possibilidades nacionais. Isto é, cada país vai estabelecer NDCs estipulando metas de mitigação e adaptação adequadas às suas circunstâncias.

Esse robusto regime climático internacional, assim como o sistema de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), chamam para a ação urgente por meio de forte governança climática para um momento de emergência (ver HARVEY, 2020) como este, em que o crescente aumento da temperatura terrestre poderá ocasionar diversos efeitos negativos para a vida na Terra e inúmeras violações de direitos.

Importa frisar, mais uma vez, que a inação dos Estados frente à ameaça representada pela mudança climática não apenas afetará negativamente os direitos das presentes e futuras gerações de viver em um planeta saudável e ecologicamente equilibrado, como também prejudicará profundamente o bem-estar de outros seres vivos e o direito da própria natureza de manter seus processos ecológicos essenciais.

Na eminência dessas violações e da necessidade de governança climática forte e comprometida é que se buscam instrumentos capazes de mobilizar a ação dos Estados, garantindo a implementação de medidas de enfrentamento da mudança climática, que mais vezes sejam ouvidas nesse processo e que tanto direitos humanos, quanto direitos da natureza sejam levados em consideração. Nesse cenário, discute-se as contribuições da litigância climática, especialmente do Sul Global, para enfrentamento dessa crise. A partir disso, estabelece-se como recorte de pesquisa a investigação do papel da litigância climática na governança climática no Brasil.

A pesquisa foi desenvolvida em um total de três meses, no primeiro semestre de 2021, no âmbito da Oficina de Direito Ambiental da Universidade de São Paulo. Devido ao curto tempo e a natureza de relatório de pesquisa, que foi desenvolvido a partir da realização de encontros semanais, o objetivo da pesquisa serviu para guiar as discussões do grupo e as revisões bibliográficas que foram feitas. Dessa forma, não se teve por objetivo exaurir as discussões acerca do tema, mas sim, discuti-lo de maneira que pudessem ser extraídas algumas percepções sobre os assuntos aqui endereçados.

Mais do que encontrar uma resposta ao problema, a pesquisa possibilitou concluir que muitos esforços ainda são necessários para se extrair afirmações absolutas acerca do tema. Tanto a governança, quanto a litigância climática – bem como suas interconexões – são temas

fundamentais, que possuem diversas nuances e pontos ainda por ser explorados. Também por isso é que, desde logo, deixa-se claro o objetivo desta pesquisa de discutir o assunto, mais do que firmar um ponto de vista conclusivo.

Os temas envolvem conceitos e termos ainda em consolidação na literatura. Ainda assim, buscou-se apresentar seus elementos básicos. Tendo em vista a proposta descrita, este relatório, divide-se em três partes. A primeira busca identificar o que é governança climática e litigância climática e os seus objetivos. Após, a discussão passa a focar na litigância climática no Sul Global e suas diferenças em relação ao Norte. Por fim, a pesquisa se volta ao cenário brasileiro, onde é investigado o panorama geral da litigância no país e estuda-se a ADPF 708 (Fundo Clima), caso de litigância climática que recentemente chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF).

## Governança Climática e Litigância Climática: considerações iniciais

### O que é governança climática?

Para se compreender o que é governança climática, se faz importante conhecer o conceito de governança e estabelecer as conexões entre governança climática e governança ambiental. Assim, tem-se que a ideia de governança está ligada à pluralidade de atores e à multiplicidade de escalas ou níveis, de modo que ela traduziria não apenas a esfera estatal uniescalar e centralizada, mas também a participação de atores não-estatais, a descentralização a partir das escalas local e regional e relação dessas instâncias com a esfera supranacional (NUSDEO, 2019).

Nesse sentido, governança descreveria “um processo de criação de normas de diferentes categorias a partir de uma estrutura dinâmica que compreende os diferentes atores sociais” (NUSDEO, 2019). Em resumo, então, importantes características da governança seriam a) a atenção aos interesses de diversos grupos e b) a existência de diversos níveis de participação, características estas que se fazem presente na questão ambiental (NUSDEO, 2019).

De acordo com Clóvis Cavalcanti (CAVALCANTI, 2004), governança ambiental seria “[o] arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”.

Puxando para as discussões ambientais, então, a participação de atores não-estatais se daria de diversas formas e a partir de diferentes contextos institucionais. De acordo com Ana Maria de Oliveira Nusdeo (2019), a atuação desses novos atores poderia ser espontânea – a partir de, por exemplo, “consumidores que pressionam por produtos de menor impacto socioambiental, ou de cidadãos que se manifestam contra projetos lesivos ao ambiente” – ou através da atuação “como membros de colegiados com ou sem poder deliberativo; como indivíduos e organizações que se manifestam em consultas públicas e até por meio de medidas judiciais”.

Little, mencionado por João Batista Câmara, diz que:

A governança ambiental pressupõe vontade política e uma consciência (com a qual a vontade política deve envolver-se) do papel de apoio à vida exercido pelos recursos ecossistêmicos, de modo a incorporar a temática ambiental no seguinte conjunto heterogêneo de atores políticos envolvidos: movimentos sociais, sindicatos, empresas privadas, organizações ambientais, cientistas, pesquisadores, grupos da sociedade civil, instituições governamentais, políticos e outros) (LITTLE, *apud* CÂMARA, 2013, p. 137-138).

Nesse sentido, em contraponto à gestão ambiental, falar de governança ambiental remete a um processo que visa buscar respostas e soluções que garantam uma melhor operação das iniciativas e das atividades que a gestão pública desenvolve, considerando a resolução dos problemas socioambientais a partir de atuação conjunta de diversos atores sociais e governamentais.

Mais recentemente, a essas noções de governança ambiental é adicionada a de governança climática. De acordo com a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), “[c]onsiderando os múltiplos atores sociais reunidos para enfrentar o chamado ‘desafio do século’ [a mudança climática], resta patente a necessidade de haver coordenação horizontal e vertical de políticas e ações”, de forma que “[a] complexidade dos arranjos necessários para o combate efetivo da crise climática tem gerado muita discussão sobre formas inovadoras de governança na área do clima” (ABRAMPA, 2018, p. 38-39). Destaca a Associação:

Neste contexto, conceitos como “iniciativas transnacionais” ou “ordem policêntrica” se referem a situações em que os atores não governamentais, independentes, trabalham conjuntamente, frequentemente em iniciativas locais, longe do alcance de políticas nacionais. As formas de governança que se afastam dos modelos centralizados em entes estatais — que envolvem, em nível nacional, não somente União, estados e municípios, mas também empresas, organizações da sociedade civil e redes de ação — reconhecem a importância dos diferentes domínios de ação, mas não estão livres de deficiências (ABRAMPA, 2018, p. 38-39).

Pontuam, ainda, que a ideia de uma governança policêntrica ou descentralizada não escapa a críticas, na medida em que alguns autores argumentam que isso significaria a falta de articulação ou a não integração entre as diferentes políticas, em diferentes escalas. Por essa perspectiva, o Estado Nacional deveria ter papel central na governança do clima:

Certamente, para atingirmos uma “governança integradora”, que articule de forma eficiente os esforços de todos os atores e setores da economia e da sociedade (evitando duplicação de esforços, fragmentação de controles e conflito de competências), é necessário haver coordenação em nível nacional, cabendo aos Estados organizar internamente sua forma de atuação [...] (ABRAMPA, 2018, p. 38-39).

Contudo, a existência de múltiplas escalas e múltiplos atores não pode ser compreendida nem como usurpação da competência do Estado de coordenar as políticas climáticas, nem como forma de retirar sua responsabilidade em assim o fazer. Em um país plural (pluralidade de contextos ambientais, sociais, econômicos, culturais e étnicos) e extenso como o Brasil, apesar da necessidade de coordenação nacional das políticas setoriais, a atuação de diferentes atores e a divisão de competência entre os níveis local, regional e nacional tende a obter resultados mais positivos e contextualizados.

No mesmo sentido, Ernani Contipelli escreve que:

A governança climática multinível tem por finalidade explorar o conteúdo das relações que podem existir entre diferentes e específicos níveis de governança, construindo conexões com iniciativas internacionais, transnacionais, nacionais e subnacionais, e respeitando o quadro de atuação estabelecido pela estrutura do sistema climático global, para garantir a consecução de um objetivo comum: controlar a atual crise climática. Tais relações são distinguíveis em duas categorias ideais: hierárquica, na qual determinadas instituições situam-se em um plano superior às demais, relacionando-se, frequentemente, através de relações verticais; ou policêntrico, em que existem múltiplas conexões entre diferentes autoridades, que se estruturam a partir da sobreposição de jurisdições, independentemente da presença de uma ordem hierárquica (CONTIPELLI, 2019, p. 325-326).

De certa forma, é difícil atribuir significados ou percepções distintas para a governança climática e a governança ambiental, pois apesar de os problemas ambientais subsistirem sem o aquecimento global, este acaba por agravar (ou causar) problemas ambientais pré-existentes. Ainda, agir pela proteção do meio ambiente é enfrentar a mudança climática, na medida em que a degradação ambiental compartilha as mesmas causas que a mudança climática.

Sobre isso, Gabriel Wedy aponta que para uma adequada governança climática, o Poder Legislativo deve editar medidas de adaptação e mitigação de cunho também ambiental; na esfera do Poder Executivo, por outro lado,

os atos administrativos, atentos aos princípios da precaução e da prevenção, devem ser postos no sentido de: regulamentar medidas anti-catástrofe efetivas a serem adotadas em todas as esferas, em especial no âmbito municipal; aumentar a fiscalização sobre as indústrias que causam o desmatamento, as queimadas e, em especial, que emitem metano, como a atividade agropecuária (WEDY, 2018, p. 92).

O autor ainda destaca que uma boa governança “integra o conceito de direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e é fundamental para o combate as emissões de gases de efeito estufa causadas por fatores antrópicos” e conclui que, em se tratando do Poder Judiciário:

O Estado, na sua função judicial, como prática de boa governança, deve concretizar o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável, em especial, no seu pilar ambiental, quando insuficientes as ações estatais no cumprimento das funções executivas e legislativas. A participação plural do Estado (nas suas três funções), da iniciativa privada, de ONGs e da sociedade civil é essencial para o múltiplo e complexo desafio da implementação da boa governança, como pilar do direito fundamental ao

desenvolvimento sustentável na Era das mudanças climáticas (WEDY, 2018, p. 92).

O regime climático internacional e sua evolução desde a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, acrônimo em inglês), apesar de não corresponder à governança climática em si, coordena a estruturação desta última. Desta forma, não há oposição entre os conceitos de regime climático e governança climática, porém, governança seria um processo mais amplo.

Ana Maria de Oliveira Nusdeo destaca que,

A Convenção quadro estabelece um regime amplo e virtualmente universal para estabelecer a cooperação entre todos os países do globo em torno de um problema ambiental global. Como é sabido, estabelece uma moldura geral de obrigações e uma estrutura institucional (a Conferência das Partes) para progressivos acordos visando combater as mudanças climáticas. No entanto, as ações de mitigação e adaptação necessárias ensejam esforços dos países. E esses, por sua vez, se desdobram em iniciativas locais e regionais, demandando atuação e envolvimento dos atores nesses níveis. Nesse sentido, a ideia de governança climática alinha-se bastante aos elementos conceituais do termo governança [...] (NUSDEO, 2019).

Talvez esse seja um ponto importante a se destacar. A governança climática não deve ser entendida como sinônimo de governo ou de regime jurídico, pois, se analisada a partir de seus objetivos, dependeria da ampla participação de atores não-estatais e de estruturação a partir de diferentes instrumentos.

Nesse sentido e baseada em James Rosenau, Cristina Yumie Aoki Inoue diz que a definição mais aceita sobre regimes encontra-se ancorada na limitação temática destes, de forma que se consideraria “os componentes e a concordância intersubjetiva dos atores em torno de áreas temáticas” (ROSENAU, 2000, apud INOUE, 2016). Assim, citando artigo que escreveu com Guilherme Prado, a autora destaca que a governança global, ao contrário, estaria “relacionada à ordem global, inclusive abarcando a sobreposição, interação ou conflito entre dois ou mais regimes internacionais. Ademais, as fronteiras entre áreas podem, por vezes, ser artificiais e inadequadas” (INOUE; PRADO, 2016). A mudança climática, ela conclui, “se configura como um tema multissetorial, que não se restringe mais à dimensão ambiental” (INOUE, 2016).

Um exemplo do crescente interesse em ampliar o alcance e efetividade da governança climática no Brasil, é o caso de, recentemente, o Banco Central (“BACEN”) ter aberto duas consultas públicas - 85 e 86/2021 - acerca de um conjunto de propostas normativas que visam o aprimoramento das regras de gerenciamento de riscos socioambientais, passando a incluir as questões climáticas como fator a ser monitorado pelas instituições financeiras.

Atualmente, o BACEN trata o risco socioambiental como um só e não cobra responsabilidade sobre riscos climáticos. Agora, a autarquia propõe a individualização de cada um dos riscos, trazendo as respectivas definições. As propostas normativas também impõem às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN, o dever de estabelecerem e implementarem uma Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC), além da divulgação anual de Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticas (Relatório GRSAC).

As propostas são baseadas nas recomendações da *Task Force on Climate related Financial Disclosures* (TCFD), força-tarefa coordenada pelo setor privado, criada pelo Comitê de Estabilidade Financeira (FSB, na sigla em inglês), em 2015, com o objetivo de desenvolver recomendações para permitir que empresas de diferentes jurisdições e setores da economia divulguem informações claras, comparáveis e consistentes sobre riscos e oportunidades de negócios associados às mudanças climáticas.

Com isso, então, aproximando a discussão do tópico seguinte, é possível concluir que a compreensão sobre o que seja governança climática deve ser correspondente ao desafio imposto pela mudança global do clima; isto é, compreender a governança a partir da descentralização sob as formas de múltiplos atores, escalas e setores temáticos é imperativo frente ao fenômeno da mudança climática.

## Por que estudar a governança climática?

Em palestra de 2016 que tratava da governança climática, Susannah Fisher aponta como desafios da mudança do clima:

- a) *Long time-frames*: a mudança climática, apesar de já ter seus efeitos sentidos em diversos lugares do globo, ainda é um problema intangível à presente geração, pois seus processos mais desastrosos são projetados nas próximas décadas.
- b) *Uncertain and complex science needed for policymaking*: a mudança climática é um problema complexo cujos efeitos e medidas de resposta ainda carecem de certeza científica.

- c) *Multi-sectoral and range of state and non-state actors impacting on mitigation and adaptation*: a mudança climática é um problema que envolve múltiplas áreas temáticas e atores.
- d) *Multi-scalar impacts and responsibility*: tanto os impactos quanto as ações de resposta à mudança climática envolvem múltiplas escalas e níveis, isto é, os afetados pelos efeitos adversos do aquecimento global não se restringem a grupos específicos, e a resposta a esses efeitos igualmente não se concentra em uma única escala de poder.

A partir disso, a pesquisadora destaca que o desafio reside no fato de que governos e a política como um todo estão acostumados a lidar com problemas que cabem em uma curta moldura de tempo delimitada por interesses tangíveis, de um mandato ou de uma geração. A estruturação do regime e a governança climática devem subverter essa lógica e lidar com problemas que ainda podem ou não se manifestar (FISHER, 2016).

Da mesma forma, já no Acordo de Paris a incerteza quanto ao fenômeno é referida, ao mesmo tempo em que o princípio da precaução é colocado como guia da ação climática, significando que essa incerteza não pode ser utilizada como obstáculo para a ação imediata (ONU, 2015). Ainda que o Acordo assim o estabeleça, a estrutura da governança climática conforme apresentada no tópico anterior, deve ser coordenada pela noção de que é necessário tomar decisões mesmo diante de incerteza. Essa, porém, vai tendo sua dimensão reduzida na medida em que o IPCC avança na demonstração da probabilidade dos impactos das mudanças.

Igualmente, a mudança climática, sendo multissetorial, multiescalar e envolvendo múltiplos atores (públicos e privados), exige uma governança correspondente. A descentralização dos efeitos/impactos e das respostas impõe o compartilhamento de responsabilidades, e, ainda que isso possa ser positivo, também envolve uma faceta negativa, na medida em que a pulverização da responsabilidade pode gerar uma irresponsabilidade.

Assim, pensar na governança climática, diz Susannah Fisher, é compreender que há muito mais por trás daquilo que efetivamente é visível do regime climático. O que parecia ser um processo linear, na verdade é um processo permeado por dinâmicas subjacentes, e o que se tinha como certo até então, vem sendo questionado pela emergência climática (FISHER, 2016).

Pensar a importância da governança climática, então, requer a compreensão do desafio imposto pelo aquecimento global. Isso, por sua vez, demanda o estudo dos efeitos e impactos que as mudanças climáticas vêm gerando no mundo e de que maneira serão agravados.

Nesse sentido, entende-se que um dos principais fatores para a intensificação das mudanças climáticas é as emissões de gases do efeito estufa e a progressiva concentração desses gases na atmosfera, o que causa o aquecimento global e gera implicações a nível mundial (ver IPCC, 2014)<sup>1</sup>.

As fontes geradoras dos GEEs são as mais variadas e se relacionam com processos que, sem alternativas para a produção de energia “limpa”, são essenciais às atividades humanas diárias. As fontes podem envolver, dentre outros, a queima de combustíveis fósseis, tanto com vistas para o setor de transporte, no uso do combustível, quanto no setor de energia, para a geração de eletricidade; a alta produção de gás metano proveniente da pecuária; o

---

<sup>1</sup> O último relatório do IPCC, publicado em 2023, indica que as atividades humanas, principalmente por meio de emissões de gases de efeito estufa, causaram inequivocamente o aquecimento global.

desmatamento e as queimadas florestais, os quais além de produzir GEEs diminuem a cobertura verde com potencial para a captura do gás carbônico; atividades econômicas industriais; padrões de uso do solo; entre outros, como o próprio estilo de vida e a carência de políticas climáticas efetivas (ver IPAM, 2015).

As consequências da mudança climática intensificada por essas emissões também compreendem uma série de efeitos negativos, tais como: o aumento da seca, que pode propiciar uma maior ocorrência de incêndios; a escassez de água potável, principalmente nas áreas secas do planeta que já sofriam com esse problema, o que pode levar a mortes e disputas políticas; longos períodos de estiagem que podem prejudicar enormemente a agricultura e pecuária, bem como a sobrevivência de diversas espécies; o derretimento das geleiras e conseqüentemente o aumento do nível do mar que impactará principalmente as áreas costeiras; a ocorrência de grande quantidade de chuvas em determinadas regiões que podem fazê-las sofrer com deslizamentos contínuos de terra e o aumento das enchentes; eventuais catástrofes como furacões e ondas de calor pelo planeta; entre muitos outros. (IPCC, 2019, p. 10-13).

Tendo em vista esses impactos, a governança climática se desenvolve por duas frentes: a) a preventiva ou relativa à mitigação, que se dá por meio da adoção de estratégias e medidas diligentes que visem à redução das emissões de GEEs e b) a reativa ou relativa à adaptação, voltado para medidas de efeito imediato que visam a adaptação aos já presentes efeitos adversos da mudança climática e os que ainda virão (LAMEIRA, 2017). Em outras palavras e tentando separar as suas frentes de forma contingente, o viés preventivo se relaciona com as causas da mudança climática e o reativo, com as consequências.

Apesar da estruturação de governança climática ser fundamental, a adoção dessas medidas ainda encontra alguns obstáculos, haja vista que medidas de mitigação e adaptação demandam mudanças, por vezes profundas, na economia e na sociedade, o que nem sempre agrada a todos os atores envolvidos no enfrentamento (ou nas emissões de GEEs) da mudança do clima (BOEHRINGER, 2014). A ação climática, assim, tende a encontrar resistência de inúmeros setores da sociedade que buscam defender os seus interesses, tornando-se assim uma complexa questão econômica e política.

Entretanto, essas são barreiras que precisam ser quebradas, uma vez que a governança climática é o mais efetivo meio cabível de mitigação e prevenção das consequências das mudanças climáticas supracitadas (OSOFSKY, 2010, p. 10), as quais estão impactando os mais diversos âmbitos da sociedade e dos ecossistemas e que podem trazer prejuízos econômicos e sociais muito maiores e mais danosos que as medidas necessárias propostas.

Exemplo disso é a ocorrência de eventos climáticos extremos que, atingindo populações e ecossistemas fragilizados, se refletem em desastres. Não sendo naturais, esses desastres, que deixam inúmeras perdas humanas, ambientais, sociais, econômicas e culturais, são evitáveis por meio de medidas de redução de riscos. Ainda assim, nos últimos 25 anos, o Brasil teve mais de 300 bilhões de reais em prejuízos decorrentes desses eventos (CEPED – UFSC, 2019).

No mesmo sentido, a inação frente a mudança do clima ameaça e viola direitos humanos e direitos da Natureza, obstaculiza a manutenção da integridade ecológica e se traduz em injustiças climáticas. A governança climática, então, deve focar na proteção desses direitos e garantir uma adaptação que permita a manutenção da dignidade de todos os seres vivos.

Um fator muito importante a se destacar ao se falar na proteção dos direitos humanos é que o mundo não é impactado pelas consequências das mudanças climáticas de forma

homogênea, visto que há uma grande diferença socioeconômica e de acesso à tecnologia entre os países e regiões e até mesmo dentro de cada país e de cada região.

Nesse sentido, eventos climáticos extremos vão ter efeitos diferentes de acordo com a região e população que afetarão, da mesma forma em que a crise hídrica e a insegurança alimentar, mais fortemente algumas classes socioeconômicas. As ações que visem o enfrentamento da mudança climática, nesse sentido, devem se atentar para essas diferenças, utilizando-se de recursos que visem à redução da exposição das comunidades aos riscos decorrentes da variabilidade climática e dos efeitos do aquecimento global (IPEA, 2011, p. 262).

Essas diferenças de vulnerabilidade e exposição física diante da mudança climática, tanto entre regiões quanto dentro da mesma região, também se encontram refletidas na questão dos refugiados climáticos ou ambientais, pessoas que se veem obrigadas a deixar suas casas, suas cidades, seus países devido a problemas ambientais.

Nesse sentido, volta-se a atenção sobretudo para à vulnerabilidade socioambiental de ilhas e regiões costeiras que podem vir a ser afetadas pelos efeitos adversos da mudança climática, como já vem ocorrendo com Bangladesh e as Ilhas Maldivas. Esses lugares possuem uma quantidade considerável de deslocados internos e, em breve, podem ter grande quantidade de refugiados internacionais, por conta da diminuição do espaço habitável (CALIMAN, 2015)

Esse tema torna-se ainda mais complexo devido à falta de dispositivos jurídicos próprios para tratar dos refugiados ambientais, sendo que no plano político internacional a discussão é levada pelos países afetados, que tentam propor soluções por meio de acordos internacionais, e desestimada pelos demais países (ver RAMOS, 2011).

Outro exemplo relevante ao se falar na proteção dos direitos humanos é a da escassez hídrica. As mudanças climáticas geraram uma vulnerabilidade hídrica em diversas regiões, em especial as que já sofriam pelas secas, e, com isso, muitas populações vêm sofrendo com a falta de acesso à água e ao saneamento básico (IPCC, 2013).

Nesse sentido, cabe destacar que o direito à água é um direito fundamental e que falar de acesso à água é falar de quatro elementos: 1º) o humanitário, o mínimo essencial para a subsistência; 2º) o social, em que a água é visto como um aspecto de inclusão social; 3º) o sanitário, juntamente com a certificação da potabilidade da água; 4º) o econômico, no que tange à limitação do uso dos recursos e aos investimentos de criação de uma infraestrutura sanitária apropriada.

Com isso, a vulnerabilidade hídrica aborda tanto os aspectos qualitativos quanto quantitativos e, conforme lembra Petrella (2004), de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), “a quantidade de água, qualitativamente aproveitável, suficiente à vida para usos domésticos é de 50 litros ao dia por pessoa - um pouco mais de 18 m<sup>3</sup> por ano; admite-se, excepcionalmente, que, nos países pobres, 25 litros sejam suficientes”. Assim, para que o ser humano viva dignamente, é necessário água potável, fator esse que vem sendo atrapalhado pelo aumento da contaminação das águas, pelo estresse hídrico e pela redução da disponibilidade, aumentando a insegurança hídrica.

Sendo apenas exemplos de violação de direitos humanos, os refugiados ambientais e a sua desproteção jurídica, juntamente com a crise hídrica, deixam ainda mais clara não apenas a necessidade de governança climática, mas também a necessidade de uma governança multiescalar, policêntrica, com múltiplos atores e, sobretudo, que seja capaz de conjugar a

multisetorialidade que envolve a mudança do clima, construindo um diálogo entre os diversos regimes internacionais envolvidos na questão.

Ao mesmo tempo, a desproteção de direitos humanos se reflete na violação de direitos da Natureza de existir, prosperar e se desenvolver. Guardando o mesmo exemplo mencionado acima, a crise hídrica ou longas estiagens afetam, igualmente, muitas espécies de seres vivos e a Natureza como um todo.

Atualmente, a partir da interferência antrópica nos processos naturais do Planeta, muitas espécies vêm sendo extintas. Enquanto não se reconhecer à Natureza o direito à existência não atrelado à contrapartida de prover aos seres humanos recursos para satisfação de suas necessidades, os direitos humanos não poderão ser plenamente resguardados.

O Acordo de Paris, marco para a governança climática, ainda é tímido em reconhecer uma perspectiva de ação não-antropocêntrica, guiada pelo reconhecimento do valor intrínseco da Natureza. De toda forma, em seu preâmbulo traz menção à “importância de assegurar a integridade de todos os ecossistemas, incluindo os oceanos, e a proteção da biodiversidade, reconhecida por algumas culturas como Mãe Terra” (ONU, 2015).

A multiplicidade de atores e escalas afetados pelos impactos das mudanças climáticas assim, deve traduzir-se na pluralidade de princípios a guiar o enfrentamento da mudança climática e deve incluir a proteção dos interesses de todos os seres vivos, não apenas os da espécie humana. E a governança climática deve ser sensível a esses princípios e contemplar a multiplicidade de atores.

Isso tudo se relaciona com a ideia de justiça climática, igualmente preconizada pelo Acordo de Paris. A humanidade e todos os demais seres vivos, as diferentes regiões de um mesmo país, as nações do Norte e do Sul Global não sentirão os impactos negativos da mudança climática de forma homogênea. A justiça climática e o princípio da equidade devem, portanto, guiar a estruturação de todas as medidas de enfrentamento da mudança do clima e isso deve se traduzir na estrutura da governança.

A governança climática, então, envolve a busca constante por instrumentos de enfrentamento da emergência climática, realizada a partir da cooperação ou atuação conjunta e coordenada de diversos atores (públicos e privados) em diversos níveis (local, regional, nacional e internacional), tendo em vista a proteção de direitos fundamentais de todos os seres vivos e a realização da justiça climática.

No entanto, no plano real, as ações de enfrentamento à mudança climática e, assim, de proteção de direitos fundamentais, não vem acompanhando a emergência imposta pelo problema. Assim, de acordo com Ana Maria de Oliveira Nusdeo, “[o] fato de que ações relacionadas às mudanças climáticas vêm sendo – ou deveriam ser tomadas – em diversos níveis [...] e movimenta atores públicos e privados trouxe um novo elemento para a governança climática: as ações judiciais” (NUSDEO, 2019). Estas ações “buscam exigir ações por parte dos governos e dos maiores emissores; ou às vezes, em sentido contrário, para contestar normas que exigem um comportamento de redução de emissões”.

Assim, a provocação do Judiciário surge como instrumento para reforçar a governança climática. O próximo tópico se destina a discutir alguns aspectos atinentes a esse instrumento: a litigância climática.

## A litigância climática como instrumento da governança

### O que é a litigância climática?

De acordo com Joana Setzer e Lisa Vanhala (2019, apud PEEL; OSOFSKY, 2020, p. 23), há tantas definições do que seja litigância climática quanto há pesquisadores estudando e escrevendo sobre o tema. Chris Hilson (2010, apud PEEL; OSOFSKY, 2020, p. 23), no mesmo sentido, explica que, pela natureza global do problema relativo às emissões de gases de efeito estufa, conjuntamente com múltiplas ações e decisões em resposta conduzidas por múltiplos atores, todas as formas de litigância poderiam ser caracterizadas como relativas à mudança climática.

O Guia da Litigância Climática, coordenado pela Conectas Direitos Humanos, entende os litígios climáticos como “uma maneira de provocar o Poder Judiciário a cobrar e auxiliar o Poder Executivo na execução de medidas de combate às mudanças climáticas e o Poder Legislativo na elaboração e revisão de marcos normativos climáticos”, podendo também “funcionar como um indutor de mudanças nos setores privados e empresariais” (CONNECTAS, 2019, P. 18).

Em outras palavras, o Guia determina que litígios climáticos poderiam ser entendidos como “ações judiciais que requerem do Poder Judiciário ou de instâncias administrativas decisões que expressamente abordem questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas [...] às causas ou aos impactos das mudanças climáticas” (CONNECTAS, 2019, P. 19).

Esses litígios, mais numerosos nos Estados Unidos, são descritos a partir de cinco tendências globais: a) governos são chamados a cumprir seus compromissos legislativos e políticos, b) há uma ligação entre os impactos da extração de matéria prima e as mudanças climáticas e resiliência, c) a busca por estabelecer que determinadas fontes de emissões de gases de efeito estufa são a causa direta de impactos climáticos específicos, d) a busca por estabelecer a responsabilidade por falhas em adaptar ou por impactos da adaptação às mudanças climáticas e, e) a adoção da public trust doctrine (doutrina da confiança pública) às mudanças climáticas. A partir disso, a litigância climática envolveria questões relacionadas à mitigação, à adaptação, a perdas e danos e a gestão de riscos (CONNECTAS, 2019, P. 21).

No entanto, segundo revisão bibliográfica de Jacqueline Peel e Hari Osofsky (2020, p. 23), dúvida ainda paira sobre:

- a) se deve-se incluir apenas casos que expressamente levantam questões de política ou ciência da mudança climática, ou se estender o estudo a casos motivados por preocupações climáticas, ou com consequências para lidar com a mudança climática, mesmo se o próprio litígio não for explicitamente enquadrado em termos de mudança climática;
- b) se deve-se focar em julgamentos emitidos por tribunais ou incluir outros tipos de processos de tomada de decisões quase judiciais e ações que conduzam a resultados diferentes de julgamentos, como uma decisão de acordo; e

- c) se devem ser incluídos apenas os casos com foco pró-regulatório ou também aqueles trazidos pelas indústrias desafiando as medidas regulatórias do clima.

Baseado nisso, as autoras apresentam proposta de compreensão e classificação dos litígios climáticos, onde a litigância climática abrangeria desde casos periféricos de proteção ambiental, que guardam mínima relação com o enfrentamento da mudança climática, até casos específicos em que a ciência climática é invocada para sustentar a argumentação jurídica.

Dentre litígios paradigmáticos no mundo pode-se mencionar o caso *Urgenda vs. Holanda*, de 2015, em que uma organização da sociedade civil (Urgenda) ajuizou ação contra o governo holandês solicitando que assumisse um compromisso com a redução de GEEs, o que terminou por impor meta mais ambiciosa que a anteriormente assumida por aquele governo. Ainda, no mesmo ano, o caso *Leghari vs. Paquistão*, a partir de ação judicial protocolada por um agricultor (Leghari), ao alegar a omissão e os atrasos do governo paquistanês na implementação da Política Nacional de Mudanças Climáticas, propiciou a mobilização governamental e a criação de uma comissão para monitorar a implementação da política (ver CONECTAS, 2019).

Mais recentemente, na Colômbia, o caso *Futuras Gerações (cidadãos colombianos) vs. Ministério do Meio Ambiente da Colômbia*, de 2018, envolveu 25 jovens colombianos que exigiam a atenção a seus direitos fundamentais que seriam prejudicados diante da inércia e falta de ambição do governo em reduzir o desmatamento na Amazônia colombiana. Após alguns retrocessos, a Suprema Corte do país decidiu em favor dos jovens (ver CONECTAS, 2019).

Antes de iniciar o próximo tópico, importa ressaltar que, dentre as tendências e características gerais da litigância climática global, algumas particularidades podem ser destacadas no âmbito do Sul Global. Essas diferenças serão ressaltadas na segunda parte deste relatório. Por ora, cumpre se questionar, a partir da identificação básica do que sejam os litígios climáticos, que papel eles cumprem na governança climática.

## Como a litigância contribui para a governança?

De acordo com Jacqueline Peel e Hari Osofsky, a nova arquitetura de governança climática introduzida pelo Acordo de Paris e as “Contribuições Nacionalmente Determinadas” (NDCs) levanta a questão de se a litigância climática poderia exercer um papel “secundário” de regulação e qual seria sua contribuição para concretização do modelo de governança então discutido, qual seja, uma governança descentralizada e policêntrica (PEEL; OSOFSKY, 2020, p. 30).

Ao mesmo tempo, as autoras indicam que, ainda que haja um crescente interesse no estudo da ação climática no âmbito do Judiciário, pouca atenção é dada aos impactos mais abrangentes da litigância e o seu papel como parte dessa estrutura da governança. Em outras palavras, apesar de casos paradigmáticos terem atraído muitos pesquisadores, pouco se discute se os resultados desses casos realmente endereçaram o problema da mudança climática de forma significativa (PEEL; OSOFSKY, 2020, p. 30).

Pela litigância climática nascer a partir da inação das esferas estatais ou do setor privado diante da necessidade de mitigação e adaptação, há uma certa suposição de que os tribunais, do

contrário, entregariam uma decisão acertada (BODANSKY, 2019, apud PEEL; OSOFSKY, 2020, p. 33). Todavia, essa suposição pode demarcar de forma errônea o estudo do papel da litigância na governança, ainda mais por ser baseada, sobretudo, em casos paradigmáticos que obtiveram decisões favoráveis das cortes. Muitos dos casos de litigância que dominam o cenário de litígios climáticos, indicam Jacqueline Peel e Hari Osofsky, não tem os mesmos resultados e, se levados em consideração, podem levar a compreensões diferentes sobre o fenômeno (PEEL; OSOFSKY, 2020, p. 31-32).

Ainda assim, Scott Cummings e Deborah Rhode indicam que o litígio é uma estratégia imperfeita, mas indispensável de mudança social; seria afirmar que a litigância climática é “uma” ferramenta, e não “a” ferramenta para alcançar a política climática necessária e as respostas comportamentais desejadas. Concluem as autoras que a litigância tem seus limites e não pode funcionar eficazmente se isolada de outros esforços e outras ações (CUMMING; RHODE, 2009, apud PEEL; OSOFSKY, 2020, p. 34).

Igualmente, em entrevista para a revista Climática (Lamarea), Joana Setzer indica que:

*El litigio es muy importante en este momento porque hay una clara necesidad de actuar. Es algo urgente. La intervención legal tiene un papel sustancial en la implementación de medidas para combatir el cambio climático. No obstante, no son la única ni la mejor opción para hacerlo, sino una de las herramientas de gobernanza climática disponibles. Actualmente, los litigios tienen su razón de ser porque contribuyen a la viabilidad de la lucha contra el cambio climático, pero esto no debería continuar así indefinidamente. Cualquier tipo de litigio requiere tiempo e implica el riesgo de terminar con una resolución no favorable. Desgraciadamente, luchamos contra el tiempo y fallar es un riesgo que no podemos asumir (SETZER, 2021).*

A partir deste trecho, pensa-se, também, nos problemas do Poder Judiciário de cada país, de forma que a cultura jurídica de cada Estado deve ser observada para que se compreenda adequadamente a potencialidade da litigância climática para a estruturação da governança climática. Joana Setzer ainda diz que:

*Las jurisdicciones que facilitan una resolución favorable combinan una serie de factores, incluyendo que exista una constitución y leyes que reconozcan protección ante el cambio climático, que se respete el derecho al acceso a la justicia y que los jueces estén dispuestos a emitir resoluciones revolucionarias que apoyen la acción climática (SETZER, 2021).*

Apesar de, atualmente, todos os países do mundo terem ao menos uma legislação ou política pública sobre a mudança climática, o sistema jurídico desses países e a possibilidade de acesso à justiça ainda pode variar. A partir do enfoque brasileiro, problemas como celeridade da justiça ou capacitação ou consciência ambiental/climática dos profissionais envolvidos ainda se

configuram como possíveis obstáculos à consecução de resultados significativos dos litígios climáticos.

Ana Maria de Oliveira Nusdeo (2019), ao tratar do papel da litigância climática na governança, indica que as ações judiciais aparecem a partir desse modelo de governança estruturado de forma descentralizada e multiescalar. A autora apresenta a ideia de litígios estratégicos, que buscariam a utilização do Poder Judiciário para alcançar mudanças sociais através da formação de precedentes, da provocação a mudanças legislativas ou da criação de políticas públicas, sendo, portanto, *policy-oriented* (e não *client-oriented*). O litígio estratégico não se dirigiria, assim, apenas “aos órgãos judiciais, mas também a formuladores de políticas públicas, tomadores de decisão e à sociedade em geral”, de forma que, mesmo não obtendo uma decisão favorável, o caso poderia contribuir positivamente para a discussão das questões climáticas.

Ana Maria Nusdeo conclui que, para se responder à questão de qual seria o papel litigância climática na criação de incentivos positivos para a evolução de uma governança policêntrica, seria necessária uma análise empírica mais profunda, que:

[...] deveria acompanhar tanto os resultados de fortalecimento ou enfraquecimento das políticas climáticas nas decisões, como as instâncias nas quais foram proferidas e/ou produzirão efeitos (locais, regionais, etc), bem como eventuais interações entre decisões judiciais em diferentes níveis. A variação entre os diferentes sistemas jurídicos e suas regras de competência jurisdicional e também para a matéria ambiental tornam a empreitada ambiciosa, mas também válida para uma agenda de pesquisa mais ampla (NUSDEO, 2019).

Ainda que muitas dúvidas persistam, fato é que a ciência jurídica possui um papel fundamental no enfrentamento da mudança do clima, haja vista ser responsável por colocar e tirar do papel as propostas das demais ciências. E não só isso. Se por um lado aponta-se que o aumento dos casos de litigância climática não implica, necessariamente, no fortalecimento da governança ou ganhos para o enfrentamento da emergência; por outro, a litigância climática pode dar voz a determinados atores ou grupos sociais que muito tem a contribuir com a estruturação da resposta a mudança climática.

Nesse sentido, os casos de litigância podem ser palco de discussões ainda não enfrentadas pelo Direito ou pela sociedade em geral e, assim, podem redirecionar ou recondicionar perspectivas frente ao fenômeno climático. Com frequência, questões sobre o tipo de medidas que devem ser tomadas ou as causas e consequências da mudança do clima ficam restritas à academia e não encontram espaço no debate jurídico-político.

Exemplo disso pode ser encontrado na pandemia de COVID-19. No âmbito científico-acadêmico, numerosas foram as discussões sobre os efeitos sociais e econômicos da pandemia, juntamente com as medidas que deveriam ser tomadas para enfrentar a ameaça. Poucos desses debates adentraram os muros do Direito e da política. Igualmente e talvez de forma ainda mais explícita, os estudos sobre as origens da pandemia, que a ligavam a questões ambientais tais como a degradação de florestas e a mudança no uso do solo e alertavam para o fato de que dentre os possíveis efeitos da mudança climática estaria o aumento na emergência de zoonoses

(ver UNEP, 2016), conseguiram sequer ultrapassar os muros das universidades e centros de pesquisa.

No Brasil, sobretudo, além de as possíveis questões ambientais por trás da pandemia terem sido ignoradas, o momento desastroso que o país vem enfrentando ainda tem sido utilizado para acobertar o que vem se chamando de “passar a boiada” e fragilizar a proteção socioambiental<sup>[5]</sup>.

O Judiciário, bem como os demais Poderes, exerce papel fundamental em endereçar essas questões para que haja responsabilização de determinados atores por suas ações e omissões diante da proteção socioambiental e para que medidas sejam finalmente tomadas para evitar resultados ainda mais desastrosos.

Da mesma forma, nos próximos tópicos pretende-se focar no estudo da litigância no Sul Global, antes de adentrar no contexto brasileiro, a fim de se compreender não apenas como o fenômeno tem se desenhado na região, mas como o Sul Global, a partir de sua litigância climática, pode contribuir para que a governança climática adquira novos contornos e o debate sobre a mudança do clima se estruture a partir de novas perspectivas.

## Litigância Climática no Sul Global

O aprofundamento de estudos sobre a litigância climática do Sul Global tem se mostrado, nos anos mais recentes, um movimento útil que permite investigar a forma com que a mudança climática vem sendo enfrentada - sobretudo em termos jurídico-políticos - nas nações consideradas em desenvolvimento. As maiores restrições de capacidades<sup>[6]</sup> que são experimentadas por muitos desses países, e que estão relacionadas a falhas na implementação de políticas públicas e efetividade da legislação em matéria ambiental, delineiam alguns contornos que têm se sobressaído na litigância climática protagonizada pelos grupos tidos como mais vulneráveis.

As categorias Norte e Sul Globais visam delimitar, em um primeiro momento, países desenvolvidos e países em desenvolvimento, divisão já sinalizada pelos Anexo-I e Não Anexo-I da UNFCCC. Mas há também uma dimensão histórico-política subjacente ao conceito de Sul Global, vez que nesses países, a maior concentração da pobreza e das desigualdades sociais sempre foi o outro lado da moeda da acumulação do capital global (RANTA, 2018), além de serem hoje os territórios onde vivem as populações mais ameaçadas pela mudança do clima.

Boaventura de Sousa Santos (2010) explica que o colonialismo e o capitalismo modernos, dentre outras formas de dominação, exercem uma superioridade epistemológica que constrói uma relação desigual de conhecimento-poder, suprimindo formas peculiares de conhecimentos advindos de nações e povos colonizados. Assim, ao ressaltar as contribuições do Sul Global, pretende-se conferir visibilidade para esses conhecimentos subordinados, qualificando práticas, saberes e experiências de pessoas do Sul, legitimando suas interpretações e argumentos no enfrentamento à mudança climática.

Em suma, como os impactos climáticos não dependem apenas de fatores físico-biológicos, mas também de questões eminentemente sócio-políticas, a litigância climática do Sul Global

possui uma habilidade primordial de enquadrar os impasses climáticos em termos de equidade e justiça, vez que coloca as comunidades afetadas no centro das preocupações do litígio e enfatiza a proteção de pessoas vulneráveis determinadas e específicas (OSOFSKY, 2020).

Assim, esboçados brevemente os pontos centrais que justificam estudar a litigância climática do Sul Global, passa-se ao aprofundamento de três itens essenciais para compreender o seu papel na atualidade: a) os diferentes sintomas e efeitos da mudança climática na estrutura Norte-Sul, b) o panorama de algumas tendências que têm se desenhado no Sul Global, e c) as contribuições desses litígios para a governança climática.

## A mudança climática no Norte e no Sul Globais

A litigância climática está concentrada nos países do Norte Global. Isso se deve em parte ao maior interesse na pesquisa e na produção científica recebe nesses países. Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Fabbri (2019, p. 64) destacam como, de 130 produções identificadas ao assunto, somente 4% detinham como foco os litígios climáticos sediados no Sul Global, enquanto outros 76% eram integralmente focalizados na litigância do Norte, havendo, de fato, “claro desequilíbrio entre a quantidade de artigos publicados sobre litigância climática” (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019, 64).

Nesse sentido, a própria utilização de litígios estratégicos em tema de governança climática se aglomera no Norte Global. Os Estados Unidos em grande medida motivam essa distribuição, face à preponderância de seus números, que superam a soma de litígios climáticos nas demais jurisdições. Outros países do Norte Global, como Austrália, Reino Unido e alguns outros países europeus protagonizam os litígios climáticos ao lado dos EUA (GERRARD, 2015). A preponderância dos litígios climáticos nos países do Norte corrobora o peso de sua contribuição no tocante à litigância climática.

De certa maneira, essa maior concentração dos litígios e do interesse acadêmico nos países considerados desenvolvidos parece lógica. Afinal, são os países do Norte Global os principais responsáveis pela mudança do clima. De dados colhidos da segunda metade do século XIX até os últimos anos, evidencia-se que eles, e em especial Estados Unidos e países como Rússia, Alemanha e Reino Unido tiveram papel elementar na emissão de gases de efeito estufa, por terem começado seus processos de industrialização mais cedo. Hoje, portanto, são responsáveis por grande parte da poluição acumulada do planeta: a título elucidativo, até o ano de 2016 os países do Norte Global contribuíram com 75,5% do total acumulado de emissões<sup>[7]</sup>.

Ainda que, recentemente, alguns países do Sul Global apresentem crescimento vertiginoso e maior participação nesses dados – casos da China e da Índia – já estando em posição de concorrer com os países do Norte no protagonismo da poluição climática, os números dos países do Norte ainda se mostram preponderantes. Entre 1990 e 2018, os países do Norte Global sozinhos representaram 51% do total acumulado de emissões<sup>[8]</sup>, percentual de grande magnitude face ao estado atual de suas indústrias e a sua capacidade de reduzir seus índices de poluição do meio ambiente.

A utilização ostensiva de recursos e a poluição ambiental por parte dos países do Norte, ademais, representam significativa parcela da responsabilidade pelo colapso ambiental atual. A pegada ecológica desses países, além da já pormenorizada no que se refere aos GEEs, denota verdadeira insustentabilidade na utilização dos recursos naturais do planeta (MCLAREN, 2002, apud CANCIO; CAMPELLO, 2016).

Não se pode olvidar, além disso, que os padrões de consumo dos países considerados desenvolvidos sejam também consideravelmente maiores do que aqueles dos considerados em desenvolvimento (MCLAREN, 2002, apud CANCIO; CAMPELLO, 2016), inclusive sendo fator determinante às atividades produtivas exercidas nos países do Sul, orientadas a fim de suprir as demandas do Norte, ainda que a despeito do abastecimento de suas próprias necessidades internas - como ocorre no agronegócio brasileiro, voltado à exportação e não ao consumo interno - onerando com isso ainda mais o meio ambiente em virtude dos interesses do Norte (CANCIO; CAMPELLO, 2016).

Contudo, serão em outra medida os países do Sul os maiores impactados pelas mudanças climáticas esperadas para os próximos anos e décadas. Os índices de mortalidade no Sul Global relacionados a desastres recentes já representam 96% da totalidade, além de ser constatado serem os impactos sobre seu Produto Interno Bruto (PIB) proporcionalmente maiores (STERN, 2008, p.114, apud CARVALHO, 2019, p. 333-349). Com menor capacidade de responder às mudanças climáticas em curso, essas localidades serão não só mais afetadas, mas também terão aprofundadas suas já latentes desigualdades e condições de pobreza e marginalização de suas populações (STERN, 2008, p.115-118, apud CARVALHO, 2019, p. 333-349).

Tal vulnerabilidade (LIZARRALDE et al, 2020), em si, embora lide com condições de inseguranças materiais, tem causas associadas a desigualdades históricas e estruturais, oriundas de processos como exploração, marginalização, colonialismo e segregação. A narrativa sobre a condição de vulnerabilidade está, pois, relacionada a problemas de desigualdade de distribuição de renda, direitos e oportunidades, vez que os desastres atingem sobretudo comunidades de pouco poder econômico e pouca influência política. Assim, subjacente à divisão Norte-Sul Globais se encontra uma dimensão sociopolítica de relevo, que faz dos países do Sul mais ameaçados e afetados pelas mudanças climáticas.

A criação de riscos de desastres são, portanto, resultados de vulnerabilidades que colidem com perigos naturais (LIZARRALDE et al, 2020), fazendo da potencialização de riscos e de desastres relacionados à mudança do clima um problema continuamente crescente. Mais do que isso, uma problemática que se apresenta com mais força nas nações do Sul, questionando, a partir de raízes socioecológicas, as formas insustentáveis de desenvolvimento econômico adotadas nos últimos séculos.

Em sede de acordos internacionais, o Protocolo de Quioto, reconhecendo a maior responsabilidade dos países do Norte Global nas mudanças climáticas e de sua maior capacidade de reversão dos processos antropogênicos há muito iniciados, estabelecia o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e das respectivas capacidades, consagrado desde a Rio 92. Dividia categoricamente, assim, os países entre os pertencentes ao Anexo-I e os Não Anexo-I. Daniel Bodansky (2016) suscita como essa separação contou com resistência da comunidade internacional, fazendo com que especialmente os países englobados pelo Anexo-I adotassem como prioridade no estabelecimento de um regime pós Quioto uma abordagem globalizada das mudanças climáticas, procurando distanciar-se dessa estrita cisão.

As disposições de seu sucessor, o Acordo de Paris, de fato se afastaram da diferenciação realizada pelo Protocolo, não mais dividindo os países nas suas estritas categorias. Ainda assim, evidencia-se uma perspectiva particularizada consubstanciada no Acordo com o estabelecimento pelos próprios países de suas NDCs, a partir de suas capacidades individuais e da autodiferenciação exercida pelos países. Essa perspectiva, especialmente quando associada ao imperativo de transparência, também encerrado pelo Acordo, conduz a efetivamente considerar as diferentes capacidades dos países em contribuir com a reversão das mudanças climáticas, em lógica individual e não categorial, como antes previa o Protocolo.

Nas palavras do autor, “nesta abordagem mais cuidadosamente calibrada, a diferenciação permanece, mas no contexto do que pode ser descrito justamente como uma estrutura global comum que incorpora plenamente as economias emergentes” (BODANSKY, 2016, *passim*). Patente, portanto, como os acordos internacionais são manifesto reflexo do reconhecimento das responsabilidades diferenciadas, das desigualdades internacionais e da disparidade de capacidades dos diversos países ao redor do globo em responder e contribuir à desaceleração das mudanças climáticas, ainda que o Acordo de Paris, procurando maior adesão da comunidade internacional, o faça à sua própria maneira.

Ha Joon Chang apresenta visão que pode contribuir com esse debate, ao indicar que atuação internacional dos países desenvolvidos se orientaria no sentido de “chutar a escada” dos ainda em desenvolvimento, evitando com isso que tenham contestada sua hegemonia global:

O fomento à indústria nascente (mas, convém ressaltar, não exclusivamente via proteção tarifária) foi a chave do desenvolvimento da maioria das nações, [...]. Impedir que as nações em desenvolvimento adotem essas políticas constitui uma grave limitação à sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico (CHANG, 2004, p. 26).

De fato, pode-se traçar paralelo de tal perspectiva à matéria de mudanças climáticas na ordem internacional. Como supra delineado, os países desenvolvidos conformam-se como os maiores responsáveis pela pegada ecológica que atualmente onera o planeta, tendo se industrializado no fomento a suas economias internas sem maiores óbices em matéria ambiental até as últimas décadas. Nesse cenário, é preciso reconhecer a maior responsabilidade desses países na empreitada coletiva de reversão dos impactos ambientais e climáticos evidenciados, não só porque tiveram papel central no estado atual de coisas ambiental que se enfrenta modernamente, mas também por deterem maiores capacidades e infraestrutura de conter as referidas mudanças, como resultado de seus adiantados processos de acumulação de recursos.

Evidente que com isso não se pretende escusar os países em desenvolvimento da adoção de medidas para conter o colapso ambiental em curso, mas justamente o contrário, tratando-se de responsabilidade compartilhada entre todos do planeta. No entanto, essa responsabilidade deve ser devidamente calibrada em virtude das capacidades individuais dos países em face de seus níveis de desenvolvimento e capacidades.

Frise-se que não se trata da defesa de conceder prerrogativas aos países do Sul Global poluírem mais e com isso progressivamente contribuir ao colapso climático; mas, sim, de modular discursos e responsabilidades a partir de suas capacidades particularizadas, fomentando condições para que os países do Sul possam se desenvolver com sustentabilidade, conciliando tal

perspectiva desenvolvimentista com suas potencialidades individuais em frear a mudança climática.

Afinal, como já introduzido, são propriamente os países do Sul os principais afetados pelos impactos climáticos. Mitchell et. al. (2018) indicam, a partir de extensa revisão bibliográfica, projeções de consequências inevitáveis ao planeta acarretadas com o alcance de 2 °C acima da temperatura atual. Dentre elas, a continuidade do aumento do nível do mar, bem como perspectivas de mudanças substanciais na temperatura das regiões com maior densidade demográfica e de seus ciclos hídricos.

De mesma forma, maiores serão as chances de intensificação de enchentes e diminuição dos fluxos pluviais em contexto de secas e, em comparação à estabilização da temperatura em 1,5°C, estima-se a perda ambiental em 50% mais espécies, perdendo metade de sua faixa climática, representando verdadeira lesão à diversidade biológica do planeta. Sendo os países em desenvolvimento os de maior concentração populacional, bem como de biodiversidade no planeta (MITTERMEIER; CASTRO; CASTRO, 1998), indubitavelmente serão eles mais impactados do que os do Norte Global.

Constatando a maior vulnerabilidade dos países do Sul Global, o Stern Review suscita como as mudanças climáticas dos países em desenvolvimento culminará não somente em impactos econômicos proporcionalmente maiores em relação ao Norte, mas também maiores empecilhos a seus processos de redução da pobreza, fomentando, inclusive, a intensificação de ondas migratórias em massa e o acontecimento de conflitos localizados. Os autores do relatório atribuem os maiores impactos sentidos pelos países do Sul a elementos como sua geografia tropical, sua dependência em agricultura e índices de pobreza, que fazem deles mais vulneráveis às mudanças climáticas em curso (STERN, 2008, p. 94-95).

Estando a maior parte desses países localizados em baixas latitudes, com temperaturas naturalmente mais altas e com maior tendência de variância de índices pluviométricos em algumas localidades, os impactos no clima os prejudicariam de forma mais intensa, conforme se prevê que ainda mais altas se tornarão as temperaturas, e mais oscilantes os ciclos hídricos ao redor do mundo (STERN, 2008, p. 95).

Além disso, tendo grande parte dos países do Sul suas economias mais dependentes de atividades agrícolas, muitas vezes gravitando em torno de poucas commodities, tendência saliente sobretudo nos países da América Latina, denota-se maior possibilidade de comprometimento de seus mercados pelas mudanças climáticas (STERN, 2008, p. 95). Projetando-se declínio na produtividade na agricultura mundial, o preço das commodities agrícolas serão impactados, fazendo com que as economias do Sul Global não só tenham seus principais objetos prejudicados, mas também, por conta da menor diversificação de suas produções, tenham menor capacidade de resposta e adaptação face aos novos desafios que se impõem, oriundos das mudanças climáticas.

Soma-se a isso a existência de diversas populações, e, em especial, as comunidades tradicionais, que são intimamente dependentes dos recursos naturais obtidos dos ecossistemas em que vivem para sua sobrevivência em termos de alimentação e saúde, sendo ainda mais comprometidos pelo colapso climático-ambiental que se segue (STERN, 2008, p. 96).

Esses países, ademais, já possuem os maiores índices de vulnerabilidade alimentar, que seriam aprofundados pelas mudanças climáticas face às projeções de crescimento vertiginoso de preço por conta das quedas em produtividade, impactando ainda mais a segurança alimentar das

populações desses locais (STERN, 2008, p. 97). Nesse particular, digno de nota são os grandes contingentes populacionais da região subsaariana, cuja subnutrição será inevitavelmente agravada com as transformações do clima (STERN, 2008, p. 104).

Ainda, apontam os autores como, mais do que ser um problema de saúde em si, a desnutrição conduz à debilitação dos sistemas imunológicos dos indivíduos em situação de fome, ulteriormente angariando uma maior proliferação de doenças contagiosas nos países do Sul Global (STERN, 2008, p. 97). Chega-se inclusive a estimar, que o índice de transmissão da dengue possa ser aumentado de 2 a 5 até 2050 na América do Sul (STERN, 2008, p. 97), além de se esperar, também, significativas projeções em aumento de mortalidade infantil, em especial nos países do sul da Ásia e da África subsaariana (STERN, 2008, p. 97).

Tanto como se prevê grandes impactos à segurança alimentar, estima-se uma intensificação da vulnerabilidade de acesso à água potável. Diferentemente dos países desenvolvidos, os países do Sul Global, mais carente em redes de infraestrutura, acabarão com desabastecimento de grandes contingentes de pessoas face à menor abundância de água promovida pelas mudanças climáticas, intensificadas pelos mais esparsos sistemas de saneamento básico e de distribuição de água potável a locais mais afastados.

Em números, estima-se o risco de suprimento de água potável na América Latina rondar em torno de 40 milhões de pessoas (STERN, 2008, p. 105). A redução dos níveis pluviométricos impactaria, ademais, o abastecimento de água nos países do Oriente Médio e do Norte da África, já com pouca disponibilidade do recurso natural (STERN, 2008, p. 106), bem como o movimento de expansão de regiões áridas na China, acompanhada também pelo aumento de escassez de água em algumas de suas províncias do norte (STERN, 2008, p. 106).

Nesse ponto, fica evidente como os países do Norte, tendo maiores condições estruturais, serão significativamente menos impactados pelos processos de desertificação, aumento dos níveis do mar e de riscos de secas e enchentes. Cidades como Londres, Xangai e Tóquio já ostentam, por exemplo, mecanismos de drenagem e defesas contra inundações, o que dificilmente se veria reproduzido nas regiões com menores condições financeiras e de desenvolvimento (STERN, 2008, p. 112).

Ulteriormente, estima-se que esses fenômenos impliquem em grandes contingentes de migrantes procurando por melhores condições ambientais e climáticas para se viver, já se prevendo que o movimento dessas parcelas populacionais enseje o surgimento de conflitos e episódios de violência em competição por recursos tornados escassos, desestabilizando a ordem de regiões com tensões antes ausentes (STERN, 2008, p. 111-113).

Estima-se, ainda, impactos em níveis educacionais e de igualdade de gênero, em virtude da capacidade de desastres ambientais de grandes proporções, que se projeta serem mais frequentes a médio prazo, em arruinar redes de escolas, como ocorrido em 25% delas em Honduras com o Furacão Mitch em 1998. Vislumbra-se, pois, menor acessibilidade à educação, o que em particular afetaria a educação de meninas, em última instância representando verdadeiro prejuízo à promoção de igualdade entre os gêneros. Não somente, acrescenta-se já serem mulheres e crianças mais de 75% das pessoas deslocadas por desastres, tendência essa que também seria agravada com os maiores impactos climático-ambientais sobre as populações do Sul Global e a necessidade de deslocamentos de diversas populações (STERN, 2008, p. 114).

Focando no cenário brasileiro, evidencia-se o maior prejuízo dos impactos promovidos pelas mudanças climáticas em face à maior vulnerabilidade das localidades. No caso particular do semiárido nordestino, projeções do INPE denotam que

[o] impacto da variabilidade climática sobre os recursos hídricos no Brasil deverá ser mais dramático, porém, no Nordeste, onde há escassez de água já é um problema. Atualmente, a disponibilidade hídrica per-cápita na região é insuficiente nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, sem contar a variação regional, que torna a situação ainda mais insustentável para os 8 milhões de habitantes do semi-árido (MARENGO, 2007, p. 137).

Isso é complementado pelas condições de pobreza e abastecimento da região, sendo que “essa variabilidade climática, em particular as situações de seca, sempre é sinônimo de agruras nas populações rurais do interior da região, e têm sido objeto de preocupação” (STERN, 2008, p. 39).

Nesses termos, serão justamente os países considerados em desenvolvimento os que irão suportar com mais intensidade os impactos climáticos. Não se pode fugir, assim, à identificação da desigualdade nos impactos oriundos das mudanças climáticas nos países do Sul Global. Subjacentes à própria divisão internacional, desigualdades de cunho social, econômico e político são determinantes na maior vulnerabilidade e menor capacidade de respostas desses países ainda em desenvolvimento. Invariavelmente, pois, essa realidade se refletirá em prejuízos e dificuldades substancialmente maiores e, a longo prazo, situações mais gravosas a esses países, não obstante já se depararem com dificuldades históricas e estruturais próprias.

Ainda que se reconheça a existência de um Norte no Sul e um Sul no Norte – isto é, países do Sul e Norte Globais não serem homogêneos, havendo desigualdades sociais extremas também no Norte e riqueza também no Sul – percebe-se que os países tidos como em desenvolvimento, tendem a concentrar em si grandes violações de direitos humanos e de direitos da Natureza, além de experienciarem séria injustiça climática.

As narrativas próprias dessas localidades devem, pois, não apenas moldar o que se compreende por vulnerabilidade, mas também delinear a ação climática. Voltar-se à litigância climática do Sul Global pode, então, ser fundamental para pensar a governança climática, discussão que será endereçada nos tópicos a seguir.

## Panorama Geral: tendências da litigância climática no Sul Global

As particularidades presentes na litigância climática do Sul Global se mostram relevantes pois elas influenciam, ou até mesmo condicionam, a forma com que a litigância climática está se desenvolvendo. De modo geral, pode-se afirmar com relativa segurança que o Sul Global tende a apresentar um cenário de capacidade insuficiente de atuação das agências governamentais, da sociedade civil e do próprio Judiciário (SETZER; BENJAMIN, 2020).

Nesse âmbito, cabe destacar características como fraqueza e fragmentação de suas instituições, fundação legal incompleta e vontade política limitada (BLACKMAN, 2008, apud SETZER; BENJAMIN, 2020), além da ausência de estrutura material capaz de proporcionar um efetivo programa de mitigação/adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. Ocorre que o Sul Global não corresponde a um grupo homogêneo, e abrange locais que possuem distintas capacidades materiais de resposta aos eventos climáticos e, conseqüentemente, diferentes níveis de vulnerabilidades a que as populações são expostas, o que torna o seu estudo mais complexo.

A título ilustrativo, cita-se alguns dados já compilados que oferecem não só a dimensão de mencionada complexidade, como também um panorama geral acerca das tendências da litigância climática no Sul Global. No Brasil, constata-se uma resistência por parte da sociedade civil em se utilizar do Judiciário com vistas à implementação da legislação ambiental vigente (SETZER; BENJAMIN, 2020). Mencionada conjuntura é corroborada pelo último levantamento estatístico realizado pelo Índice de Confiança na Justiça brasileira – ICJBrasil (organizado pela FGV Direito SP). De acordo com o último relatório divulgado referente ao 1º semestre de 2017 (RAMOS et al, 2017), apenas 24% dos entrevistados confiavam no Poder Judiciário.

Dito isso, e de modo a reforçar ainda mais a mencionada resistência da sociedade civil, Joana Setzer e Lisa Benjamin identificam com precisão o protagonismo exercido pelos procuradores e defensores públicos na seara de ações judiciais que envolvam o meio ambiente, sobretudo litígios visando obstar o desmatamento e exigir atos reparatórios em virtude de danos ambientais. Apesar desse importante papel na defesa das pautas ambientais, percebe-se que essas ações não costumam mencionar expressamente o panorama das mudanças climáticas, o que delinea uma das características da litigância no Sul Global: o uso periférico/indireto das discussões acerca das mudanças climáticas nos processos judiciais e administrativos.

Em contrapartida, apresenta-se um caso ocorrido na África do Sul, o qual expõe um parâmetro distinto do exemplo brasileiro supra explicitado. Em verdade, o exemplo sul-africano se insere em uma advertência realizada pelas autoras Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Botter Fabbri quando de suas análises sobre a litigância climática de modo geral, envolvendo tanto o Norte quanto o Sul Global. Segundo as pesquisadoras, há poucos estudos que analisam os maiores grupos de casos da litigância climática; como por exemplo, a discussão de licenças ambientais. Nessa ordem de ideias, a busca por casos grandes e amplamente conhecidos, negligenciando os casos corriqueiros e ordinários, poderia deixar de lado casos menores, mas com potencialidade de causar implicações efetivas no cenário de políticas públicas e até na conformação dos comportamentos dos agentes privados (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019).

Nesse contexto, a lide em análise oferece um exemplo de como a discussão sobre os parâmetros de licenciamento ambiental tem poder de influenciar e conformar o comportamento de governo e atores privados. Após a primeira decisão envolvendo a ação elaborada pela Earthlife, o próprio governo sul-africano elaborou o que ficou conhecido como Carbon Tax Act, o qual reconhece expressamente os efeitos adversos das mudanças climáticas e suas conseqüências no âmbito social, econômico e ambiental do país<sup>[8]</sup>. Por outro lado, depreende-se do caso outra particularidade da litigância climática do Sul Global: a utilização do Poder Judiciário, buscando a implementação de normas já positivadas nos ordenamentos jurídicos, uma vez que no caso em específico, a Corte Suprema sul-africana proferiu decisão no sentido de prestigiar e

implementar uma norma nacional vigente, e se utilizou dos dispositivos acordados no seio do Acordo de Paris.

O caso Earthlife Africa Johannesburg versa sobre o ajuizamento de uma ação judicial por uma organização sem fins lucrativos – Earthlife Africa<sup>[9]</sup>, questionando expressamente a ausência de estudos sobre o impacto no clima mundial, assim como efeitos no cenário das mudanças climáticas, no projeto de licenciamento ambiental do “Thabametsi Project”, isto é, a construção e operação de uma Usina Termoelétrica baseada na queima de carvão mineral, localizada na província de Limpopo, África do Sul<sup>[10]</sup>.

A argumentação do caso teve como base o ato normativo intitulado National Environmental Management Act 107 de 1988, o qual busca estabelecer diretrizes para formação de uma governança ambiental que deve pautar a atuação dos órgãos estatais<sup>[11]</sup>. Todavia, antes mesmo de ingressar em juízo, a organização do 3º setor interpelou, num primeiro momento, o Ministro de Relações do Meio-Ambiente, o qual considerou o projeto de licenciamento válido.

Em seguida, houve a provocação da Corte Superior de Pretória, a qual entendeu pela ilegalidade do projeto de licenciamento ao não contemplar expressamente o tema das mudanças climáticas. Como fundamentação, o Judiciário sul-africano inclusive menciona os comprometimentos da África do Sul assumidos perante o Acordo de Paris, de modo a considerar como relevantes as considerações sobre mudanças climáticas no âmbito do licenciamento. Após decisão da Corte Superior de Pretória, o Ministro, inicialmente apelado, em janeiro de 2018, reconsidera a permissão do projeto ante a elaboração de uma nova análise que considerou os impactos das mudanças climáticas, de modo a aprovar, pela segunda vez, a licença ambiental da Usina Termoelétrica, sustentando que apesar das emissões significativas de GEE, os benefícios proporcionados pela geração de energia superariam os malefícios das emissões.

Por fim, em março de 2018, a Corte Superior foi novamente acionada com o escopo de afastar a decisão do Ministro, sob a alegação de que a aprovação da Usina desconsiderou os impactos específicos locais das mudanças climáticas associadas ao projeto da planta de energia. Em novembro de 2020, a decisão ministerial de aprovação da licença é afastada.

Outra notória tendência da litigância climática nos países em desenvolvimento foi ressaltada por Joana Setzer e Lisa Benjamin, que observam que esses casos submetem pedidos relacionados aos direitos humanos e direitos constitucionais (SETZER; BENJAMIN, 2020), característica que, conforme explica Louis Kotzé, deve-se à expressiva vulnerabilidade dessas populações aos riscos climáticos induzidos, às maiores perdas e danos, e também devido ao acesso limitado aos recursos de sustentação da vida (KOTZÉ, 2015).

As tendências de litigância climática do Sul Global refletem prioridades e necessidades mais acentuadas nos países em desenvolvimento. Um breve comparativo entre Norte e Sul aponta para o fato de que, no Norte Global, os litígios costumam endereçar maiores ambições governamentais em relação à mudança do clima, enquanto no Sul Global as ações geralmente não tentam obter novas regulamentações ou metas, mas obrigar os governos a cumprir legislações e políticas públicas de mitigação e adaptação já existentes, focando nos desafios para sua implementação.

A utilização dos direitos humanos como base legal dos argumentos tem se tornado, portanto, um traço distintivo dos litígios climáticos do Sul Global, fortalecendo as razões das partes que se insurgem judicialmente contra governos ou atores privados responsáveis por danos climáticos (PEEL; LIN, 2019). Esses casos geralmente endereçam emergências que são as fontes

mais expressivas da violação de direitos humanos e, ao mesmo tempo, essas demandas judiciais se fortalecem por legislações específicas sobre questões climáticas assim como pela maior proeminência de certo ativismo judicial em relação aos direitos constitucionais sociais, econômicos e ambientais (RODRIGUEZ-GARAVITO, 2019).

A criatividade e o 'ativismo' na transformação estrutural dos setores públicos e privados, são características atribuídas às cortes do Sul Global, e contribuem com novos olhares para o debate do constitucionalismo, principalmente ao conectar direitos econômicos e sociais com o princípio da dignidade da pessoa humana e com estratégias de amplificação do acesso à justiça (MALDONADO, 2013, apud SETZER; BENJAMIN, p. 8).

Em termos substanciais, um importante fator associado ao desenvolvimento mais contundente dos direitos humanos no litígio do Sul Global se deve ao fato de que a jurisprudência ambiental em boa parte desses países já vinha se desenvolvendo, vez que a maioria deles passou por uma 'revisão dos direitos ambientais', inclusive com a inclusão do direito a um meio ambiente saudável em suas constituições e ordenamentos jurídicos internos. Assim, os litigantes climáticos podem estabelecer correlações 'periféricas' entre a mudança climática e questões ambientais como a qualidade do ar, a poluição da água e o uso da terra, por exemplo, o que confere maior visibilidade às comunidades locais no âmbito da tomada de decisão.

Neste sentido, os litigantes se valem de instrumentos legislativos positivados e de discursos relacionados aos direitos humanos para ressaltar a vulnerabilidade de suas populações à mudança climática e para enaltecer a necessidade de proteção dos ecossistemas naturais. Visando atingir os vetores da mudança climática, a litigância climática no Sul Global muitas vezes endereça a falta de implementação de sua legislação ambiental já bastante desenvolvida, e se esforça para proteger ecossistemas nativos importantes para a biodiversidade desses países.

Essa tendência foi verificada no Caso Leghari vs. Paquistão<sup>[12]</sup>, em que um agricultor ingressou com ação contra o governo nacional por falhas e omissões na execução da Política Nacional de Mudanças Climáticas do país, ao argumento de que a não implementação dessa legislação ameaçava frontalmente seus direitos fundamentais.

Este caso reflete uma das principais tendências do Sul Global: um petítório relacionado à implementação de normas já existentes no ordenamento jurídico e a ameaça que essa falha representa para a salvaguarda de direitos fundamentais e humanos. No caso em análise, foram trazidos à colação a partir de uma interpretação ampliativa e uma abordagem holística e ativista da Corte, o direito à vida, que foi considerado como englobante do direito a um meio ambiente equilibrado, o direito à dignidade humana e os princípios constitucionais da igualdade, justiça social e justiça econômica

A decisão da Corte ordenou que os ministérios do governo nomeassem uma 'pessoa focal' especializada no tema das mudanças climáticas para auxiliar em diferentes ações até o final de 2015, ademais, foi determinada a criação da Comissão de Mudanças Climáticas composta por representantes dos ministérios, organizações não governamentais e pessoas credenciadas no assunto para fiscalizar as ações governamentais. Posteriormente, o Tribunal nomeou membros para uma comissão investida de poderes e competências para a tomada de decisão referente à política climática do Paquistão.

Considerando, como já ressaltado anteriormente neste Relatório, que o Sul Global não é uma categoria homogênea, a argumentação dos direitos humanos também apresenta abordagens diferentes entre os próprios países em desenvolvimento. Neste âmbito, a América

Latina tem despontado com uma interpretação não antropocêntrica desses direitos, conectando-os de forma mais direta à natureza em uma leitura inédita da relação entre ser humano e meio ambiente.

Isso começa a se desenhar no caso paradigmático da Amazônia Colombiana, em que um grupo de 25 jovens ingressaram em juízo com o pedido de reconhecimento da floresta como sujeito de direitos. A ação também pedia a redução da taxa de desflorestamento do bioma, medidas de mitigação da mudança climática e a celebração de um pacto intergeracional pela vida da Amazônia colombiana<sup>[13]</sup>.

Em sua decisão, em 2018, a Corte reconheceu a interconexão entre direitos humanos e a proteção da natureza, afirmando que o enfraquecimento do direito humano a um meio ambiente equilibrado implica, necessariamente, violação a direitos fundamentais como vida, saúde e dignidade humana, uma vez que são diretamente dependentes da condição dos ecossistemas naturais para serem exercidos plenamente. A Corte também destacou os direitos intrínsecos à natureza, reconhecendo a Amazônia como titular de seus próprios direitos à conservação, manutenção e restauração, ao que se afirmou um dever ético de solidariedade que a espécie humana deve guardar com as outras formas de vida e com as gerações futuras, as quais dependem da manutenção de uma relação saudável com o meio ambiente.

A partir dessa argumentação, ganha contorno a dimensão ecológica dos direitos humanos, que considera a integridade ecológica como um pré-requisito para a realização de todos os direitos, inclusive para a dignidade humana, de modo que é preciso superar a fragmentação do direito e abrir a juridicidade à esfera ecológica, adaptando regras socialmente criadas pelo mundo jurídico artificial aos limites do mundo natural.

Essa interpretação conjuga algumas importantes premissas: a primeira delas é que a integridade do meio ambiente é um pré-requisito para a dignidade e bem-estar humanos; em segundo lugar, só se pode exercer direitos em um contexto ambiental; e o terceiro ponto é que há um benefício mútuo para os direitos humanos e para a proteção ambiental com o compartilhamento de princípios e instrumentos jurídicos semelhantes (CAVEDON-CAPDEVILLE, 2020).

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville explica que neste paradigma os seres humanos se percebem como sujeitos de direito no ambiente do qual são um elemento, e em que o próprio ambiente também se torna titular de direitos, ideia que reduz a lógica de dominação e fomenta bases horizontais e cooperativas de convivência na Terra. Deste modo, “a ecologização dos direitos humanos requer transcender o senso mesmo do humano, protegendo o humano em uma dimensão lato sensu, como parte indissociável de um sistema natural/planetário do qual depende para realizar-se e no qual atua. O humano que se protege é um sujeito ecológico.” (CAVEDON-CAPDEVILLE, 2020, p. 187).

A partir de uma nova mirada, o Sul Global e, sobretudo, a América Latina fornece novas lentes através das quais observar as potencialidades e conferir empoderamento aos ensinamentos, culturas e modos de pensar genuínos dos povos do Sul. As tendências<sup>[14]</sup> da litigância no Sul Global, então, podem mostrar novos caminhos para o enfrentamento da mudança climática e para a governança climática global.

## Litigância climática no Brasil e suas contribuições para a governança climática

A terceira fase desta pesquisa, representada por esta seção, consiste em traçar algumas considerações acerca da contribuição da litigância climática no Brasil para a governança climática. Pelo caráter da pesquisa e a necessidade de adequação entre o objetivo e o tempo disponível, além de se apresentar breves delineamentos da litigância climática no país, a partir de revisão de literatura, foi escolhida a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708, endereçada ao Supremo Tribunal Federal (STF), para análise. A escolha se baseia no fato de a ação ser o primeiro litígio climático direto a chegar ao Supremo, além de muitas expectativas pairarem sobre ela.

A partir disso, as próximas linhas pretendem abordar algumas considerações sobre a litigância climática no Brasil e o caso da ADPF 708 de 2020. Por fim, serão discutidas algumas conclusões parciais da pesquisa.

### Panorama geral da litigância no Brasil

Sobre o panorama da litigância no Brasil, Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Fabbri (2019) destacam que apenas nos últimos anos é que a doutrina passou a se interessar pelo tema, ainda que internacionalmente as discussões já estejam mais consolidadas. Seguindo essa mesma tendência, na jurisprudência do país os casos de litigância climática ainda são poucos – o que acontece também em outros Estados, já que as maiores concentrações de ações se dão nos Estados Unidos e alguns poucos países do Norte Global.

Isso não quer dizer que o país esteja completamente atrasado nas questões jurídico-políticas climáticas. De acordo com o Guia da Litigância Climática da Conectas Direitos Humanos (CONNECTAS, 2019), já mencionado anteriormente, a importância dada ao debate climático pelo governo federal remonta aos anos 1990, como é possível ver abaixo:

**1981:** instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei n. 6.938/1981.

**1988:** promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil, que inaugura um capítulo dedicado à proteção meio ambiente, a partir do art. 225.

**1990:** promulgada, por meio do Decreto n. 99.280/1990, a Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio e o Protocolo de Montreal, também relativo ao tema.

**2005:** Promulgado o Protocolo de Quioto, por meio do Decreto n. 5.445/2005.

**2007:** O estado do Amazonas, como primeiro estado brasileiro, institui sua Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, por meio da Lei Estadual n. 3.135/2007.

**2008:** O Plano Nacional sobre Mudança do Clima é lançado.

**2009:** O Fundo Nacional sobre a Mudança do Clima é estabelecido pela Lei n. 12.114/2009; e a Política Nacional sobre Mudança do Clima é instuída pela Lei n. 12.187/2009.

**2015:** O Brasil se compromete a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025.

**2016:** a Portaria do Meio Ambiente n. 150 institui o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.

**2018:** O Decreto n. 9.578/2018 consolida a regulamentação sobre o Fundo do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Essa extensa legislação climática e ambiental, no entanto, também não revela a realidade do país frente aos seus compromissos com a mudança climática e a proteção ambiental, como destacado no primeiro tópico deste relatório. A situação política do Brasil tem afetado intensamente a proteção da natureza (e de direitos humanos) e o enfrentamento da crise climática no país.

Já com relação aos casos brasileiros, em levantamento realizado pelo *Sabin Center for Climate Change Law*, foram encontrados doze casos de litigância no Brasil, conforme se vê a seguir:

- Ministério Público Federal vs. Dauro Parreiras de Rezende
- Jovens vs. Ministro do Meio Ambiente e outros
- Parents for Future Brasil vs. Estado de São Paulo
- Instituto de Estudos Amazônicos vs. Brasil
- PSB e outros vs. Brasil (desmatamento e direitos humanos)
- Instituto Socioambiental e outros vs. IBAMA e União
- PSB e outros vs. Brasil (Fundo Clima)
- PSB e outros vs. Brasil (Fundo Amazônia)
- IBAMA vs. Siderúrgica São Luiz Ltda. e Martins
- Maia Filho vs. IBAMA
- Ministério Público Federal vs. H. Carlos Schneider S/A Comércio e Indústria e outros
- Ministério Público Federal vs. Oliveira e outros
- Ministério Público de São Paulo

Interessante destacar que entre 2020 e 2021 importantes casos foram ajuizados, como é o caso da ADPF 708, primeiro caso direto de litigância climática a chegar ao STF, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 59, referente ao Fundo Amazônia. Também merece destaque o caso iniciado em 2021, no Estado de São Paulo, por seis jovens que ingressaram em juízo contra o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, o Ex-Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e a União.

Os jovens alegam que o governo federal brasileiro teria cometido uma “pedalada climática” ao atualizar a NDC do país, proposta no final de 2020. Isso porque a nova NDC mantém o objetivo de redução de emissões de GEEs em 43% até o final de 2030, mas aumenta a base de

cálculo de emissões de 2005, o que permitiria ao país, com base na mesma taxa de redução, emitir 400 milhões de toneladas a mais até 2030. Esse novo cálculo viola, de acordo com os autores da ação, as prescrições do Acordo de Paris, já que este estabelece que as NDCs devem representar a maior ambição ou o maior esforço possível, estabelecendo metas progressivas ao longo do tempo. Além disso, a manobra violaria o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado (Art. 225 da Constituição Federal) e as disposições da Política Nacional sobre Mudança do Clima<sup>[16]</sup>.

Apesar desses casos, de modo geral, os litígios climáticos no país tendem a ser casos indiretos, ou seja, casos em que a mudança climática assume uma posição periférica na argumentação.

Exemplo disso é o Recurso Especial 650.728 (STJ), de Santa Catarina, datado de 2007, que envolvia o aterro e drenagem ilegal de manguezal. Na argumentação, o relator Ministro Herman Benjamin, menciona os riscos climáticos (aumento do nível do mar) como importante fator pelo qual o ecossistema dos manguezais deveria ser protegido e, no caso, recuperado/restaurado, haja vista que os mangues são protetores naturais do ambiente, e se preservados auxiliam na redução do risco de desastres ambientais.

Da mesma forma, no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.094.873 (STJ), de São Paulo, 2009, na decisão que proibiu a queimada de palha na colheita de cana-de-açúcar, em seu voto, o Ministro Humberto Martins, mencionou a liberação de Gases do Efeito Estufa ocasionados pela conduta.

No entanto, quanto a esses litígios indiretos, Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália Fabbri (2019) indicam que maior destaque deve ser dado às ações civis públicas intentadas pelo Ministério Público de São Paulo contra mais de 30 companhias aéreas que operavam no aeroporto internacional de Guarulhos em 2010. O pedido das ACPs era a indenização ou a compensação – por meio da recomposição florestal em área na mesma bacia hidrográfica em quantidade suficiente para neutralizar a poluição causada – das emissões de GEEs causadas pelas companhias.

As companhias demandadas responderam ao pedido alegando que o Direito não imporia obrigação de compensação das emissões (não teria previsão em lei) e que não teriam sido desrespeitadas quaisquer normas ambientais.

Após anos correndo na justiça, algumas das ações chegaram à segunda instância, com decisões do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Segundo as autoras o maior desafio encontrado nessas ações foi o argumento de que os GEEs não sofrem, no Direito brasileiro, quaisquer restrições ou proibições quanto às suas emissões. Foi nesse sentido uma das decisões ao caso, em que o entendimento foi de que se a atividade já estava autorizada por licenciamento ambiental, não havia que se falar em dano ambiental adicional (SETZER, CUNHA, FABBRI, 2019).

Como dito anteriormente, entre 2020 e 2021, importantes casos foram propostos, dentre eles a ADFP 708. Através desta ação pretende-se, além de explorar seus argumentos, endereçar outros aspectos da litigância climática no Brasil, como quem pode ser parte em um litígio climático e quais instrumentos jurídicos podem ser utilizados para tanto.

## Estudo de caso: ADFP 708

## ADPF como instrumento da litigância climática: quais outros meios podem ser utilizados?

Considerando o artigo 102, § 1.º, regulamentado pela Lei nº 9.882/1999, a ADPF é cabível como instrumento para litigância climática, uma vez que seu objeto deve versar sobre atos dos Poderes Públicos que violem ou ameacem preceitos fundamentais. Para o seu cabimento, exige-se a presença de pressupostos de admissibilidade, tais como: a presença de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental; causada por ato do Poder Público; e a inexistência de outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça.

A Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental é um interessante meio que está regulado pela Lei nº 9.882/99 e tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de ato do Poder Público. Podem ser citados como preceitos fundamentais – direito e garantias individuais, cláusulas pétreas e direitos à assuntos sensíveis. Ela também se torna relevante sobre assuntos de Lei Federal, Estadual ou Municipal, bem como sobre Leis ou atos normativos anteriores à Constituição Federal de 1988. Por outro lado, não será admitida ADPF se houver qualquer outro meio eficaz para satisfazer o ato lesivo, ou seja, possui caráter subsidiário. Portanto, por tratar de matéria constitucional, somente pode ser proposta no STF e possui eficácia erga omnes – os efeitos serão para todos - e efeito vinculante aos demais órgãos judiciários e do executivo.

Além disso, existem outros instrumentos jurídicos que poderiam ser utilizados, como será exposto a seguir. Tanto o mandado de injunção coletivo, como a ação direta por inconstitucionalidade por omissão são instrumentos jurídicos a fim de assegurar os direitos difusos e coletivos. Da mesma forma, a ação direta de inconstitucionalidade visa suprir a ausência de regulamentação em face do que a Constituição estabelece. Sempre que houver a falta deste comando em âmbito infraconstitucional, ou seja, normas de eficácia limitada que não possuem uma eficaz aplicação por falta da regulamentação, aplica-se a ADI por omissão. Por sua vez, gera-se, o que é conhecido pela doutrina, a síndrome de inefetividade das normas constitucionais. Por conseguinte, por mandado de injunção ou por ADI por omissão, pode-se superar esta insuficiência.

Os legitimados para propor a ADIN por omissão estão taxados no art. 103 da Carta Magna. Como esta ação circunda dirimir a abstração por norma constitucional, portanto, compete ao Supremo Tribunal Federal julgá-la. Os efeitos da ADO geram a ciência ao órgão responsável pela mora do efeito da inconstitucionalidade. Assim, existe um prazo de 180 dias para regularização da respectiva Lei. Ademais, o mandado de injunção é um remédio constitucional que tem como objetivo tornar viável os direitos e liberdades constitucionais, assim, para se impetrar este remédio deve-se haver como pressuposto uma norma constitucional de eficácia limitada, conforme explicado acima e, da mesma forma, deve haver a ausência da norma regulamentadora, causando a omissão do Poder público. Cabe lembrar que a falha da regulamentação da norma pode ser total ou parcial.

Por sua vez, a Lei 13.300/2016 regulamenta o processo e o julgamento sobre o mandado de injunção. Os legitimados para propor esta ação encontram-se no artigo 12 desta lei e, portanto, por ser uma ação coletiva, almeja-se proteger os direitos coletivos. Nestes dois remédios, apenas os entes estatais podem ser demandados, afastando-se os particulares desta demanda. Outrora dizer que a Ação Popular também é um instrumento a ser utilizado para a defesa do meio ambiente. A Constituição brasileira, em seu artigo 5, LXXIII, garante –

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Logo, o Ministério Público, bem como a sociedade civil podem ajuizar Ação Popular para defender este direito transindividual.

### Quem são as partes? Quem pode ser parte?

Como partes da ADPF 708, encontram-se, à luz dos legitimados pelo art. 103 da CF/88, no polo dos requerentes, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), representado por seu Presidente Nacional, Carlos Roberto Siqueira de Barros; o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), também representado por seu Presidente Nacional, Juliano Medeiros; o Partido dos Trabalhadores (PT), representado por sua Presidenta, Gleisi Helena Hoffmann; e, por fim, a Rede Sustentabilidade, representada por Pedro Ivo de Souza Batista. Ao passo que, no polo dos interessados, encontra-se a União.

Urge destacar, então, quais as partes que podem ingressar com litigâncias climáticas no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, o direito brasileiro resguarda um considerável leque de ferramentas processuais que podem ser de grande utilidade para a litigância climática: as ações de controle de constitucionalidade. Dentre as ações constitucionais, obtém-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), ambas previstas no art. 103, caput, da CF/88, e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), prevista na Lei 9.882/99. Tais medidas de controle constitucionais dispõem como objeto comum leis ou atos normativos federais, estaduais, distritais e, no caso de maior amplitude da ADPF, municipais, inclusive aqueles editados anteriormente à CF que ofereça risco a preceito fundamental. Não obstante, a partir do §2º do art. 103 da CF, também é possível perceber verificar a existência do dispositivo de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), que possui o regime idêntico à ADI, sendo que sua efetividade se dá em razão de omissão de qualquer um dos poderes ou órgãos administrativos.

Quanto ao regime das medidas de controle de constitucionalidade, é preciso frisar que a competência de seu julgamento é exclusiva do Supremo Tribunal Federal. Tal característica é de grande valor para a litigância climática, pois determina uma via de acesso direta à alta cúpula do país. No entanto, como um método de controle ao acesso, é preciso observar o requisito de legitimidade ativa para proposição das ações de controle constitucional. Estes são, de acordo com o supracitado art. 103 da CF/88, o presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; e, por último, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Qualquer um desses órgãos, na qualidade de requerentes, podem pleitear as medidas de controle constitucional passivas gerarem os efeitos vinculante, sobre o poder judiciário ou

administração pública; erga omnes, imediato sobre toda e qualquer cidadã ou cidadão brasileiro; ex tunc, passível de retroagir à edição da norma objeto da ação, ou ex nunc, capaz apenas de produzir efeitos a partir do julgamento da ação pelo STF. Cabe frisar que os efeitos ex tunc e ex nunc estão previstos no art. 27 da Lei 9.868/99, para as ADIs e ADCs, e art. 11 da Lei 9.882/99, para as ADPFs.

Como uma última ressalva, e de acordo com o Guia da Litigância Climática, as medidas de controle de constitucionalidade não são as únicas ferramentas à disposição da litigância climática. Cabe, também, a utilização de ações coletivas por ONGs ou indivíduos em prol de interesses metaindividuais. Dessa forma, ascende como a Ação Civil Pública (ACP), cujo regime está previsto na Lei 7347/85, que tem associações privadas, a Defensoria Pública e o próprio Ministério Público como autores legítimos. Além do meio ambiente como um de objetos explicitamente previsto no art. 1º, inciso I. Outro instrumento processual propício à litigância climática pleiteada por indivíduos é a Ação Popular. Com sua tutela prevista na Lei 4.717, a AP pode ser legitimamente pleiteada por qualquer cidadão brasileiro em busca de não somente prevenir, reformar ou anular atos lesivos dos agentes públicos, ou a agentes equiparáveis por lei, ao meio ambiente, mas também há a possibilidade de iniciar uma AP quando a Administração Pública for omissa, semelhantemente ao caso da ADPF 708.

**Em resumo (pontos 1 e 2), são instrumentos e legitimados para litigar, no Brasil:**

Ação	fundamento	legitimados
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	Art. 102, p. 1º Lei nº 9.882/99	I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão	Art. 103, p. 2º Lei nº 12.063/09	Idem
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade	Art. 102, I, “a” Lei nº 9.868/99	Idem
Ação Civil Pública (ACP)	Art. 129, III Lei nº 7.347/85	I - o Ministério Público II - a Defensoria Pública III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

		<p>IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;</p> <p>V - a associação que, concomitantemente</p> <p>a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;</p> <p>b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.</p>
Ação Popular (AP)	Art. 5º, LXXIII Lei nº 4.717/65	Qualquer cidadão
Mandado de Segurança Coletivo	Art. 5º, LXX Lei nº 12.016/09	Partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.
Mandado de Injunção	Art. 5º, LXXI Lei nº 13.300/16	São legitimados para o mandado de injunção, como impetrantes, as pessoas naturais ou jurídicas que se afirmam titulares dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas referidos no art. 2º da lei e, como impetrado, o Poder, o órgão ou a autoridade com atribuição para editar a norma regulamentadora.

### Breve contextualização fática: emergência climática e o papel do Brasil no mundo

A petição inicia com uma citação de Ban Ki-moon, ex-secretário-geral das Nações Unidas, sobre mudança climática dizendo que “não existe plano B pois não existe planeta B”. A argumentação da petição, inicia articulando a ideia de que os deveres do Brasil relacionados ao clima se conectam a três compromissos centrais: a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Acordo de Paris e a Contribuição Nacionalmente Determinada. Esses compromissos envolviam metas agregadas de redução de emissões de gases de efeito estufa, assim como objetivos relacionados à diminuição dos índices de desmatamento e integração das fontes renováveis à matriz energética. Em virtude disso, sustenta-se a existência de uma obrigação legal de implementar medidas compatíveis com as metas descritas na Contribuição Nacionalmente Determinada, isto é, obrigações de conduta que, reiteradamente, foram violadas pelo governo federal brasileiro.

A transgressão de normas relacionadas ao clima por parte do Estado passou a representar uma violação dos direitos humanos do povo brasileiro, vez que se deixou de contribuir para a adaptação e mitigação à mudança climática e se passou a fomentar, na prática, o aumento de emissões de GEE. Algumas dessas violações podem ser claramente observadas na ausência de controle do desmatamento do bioma Amazônico, que viola direitos dos povos indígenas e prejudica a preservação da biodiversidade, fortalecendo e retroalimentando os efeitos adversos da mudança do clima contra os grupos mais vulneráveis, segundo a IPAM calcula-se que a elevação da grilagem de terras na Amazônia tenha contribuído para o desmatamento em 44% entre 2018 e 2019 e em 2020 a área de desmatamento aumentou 55% no primeiro quadrimestre em relação a 2019.

Citam-se, em seguida, aprovações legislativas que contribuíram para a intensificação desse processo, como a anistia de desmatamentos, a facilitação da regularização fundiária de invasões de terras públicas e a queda na demarcação de terras indígenas. Esses movimentos se intensificaram na atual gestão do poder público federal, assistindo-se a uma progressiva extinção de políticas públicas nacionais que envolveram desestruturação de órgãos ambientais federais, cortes orçamentários na política ambiental, contingenciamento de financiamento de iniciativas voltadas à preservação ambiental, como é o Fundo Amazônia e o Fundo Clima, além do caráter simbólico presente nas posturas do presidente e dos ministros de Estado ao negar o aquecimento global e a mudança do clima.

Apenas em 2019, o desmatamento da Amazônia atingiu a maior taxa da década, com crescimento na ordem de 30%, além do aumento de 145% no nível das queimadas, que são a etapa final do processo de destruição do bioma nativo. Esses índices foram acompanhados da ação coordenada de fazendeiros pelo 'dia do fogo', notícia que ganhou visibilidade das mídias sociais nacional e internacionalmente, divulgando-se publicamente o alarmante dado de mais de 70.000km<sup>2</sup> queimados ao longo de 2019, um aumento de 67% naquele ano.

Esses problemas identificados, são decorrentes em grande medida da falta de cumprimento da União de suas obrigações climáticas já existentes, não sendo, portanto, um problema de ausência normativa, mas de descumprimento da Lei Federal e desconsideração do orçamento previsto para tanto. O Brasil é uma Federação e tal modelo organizacional previsto constitucionalmente está em relação a mudança climática sendo desconsiderado, uma vez que a União não faz a observância das regras de repartição de recursos com as demais entidades políticas nacionais, pelo regime de competência administrativa comum previsto constitucionalmente (art. 23 inc. VI e VII) a fauna e a flora é dever de todos os entes da federação, no entanto sem os repasses da União muitas vezes torna-se extremamente difícil para que os outros entes desenvolvam políticas climáticas, sendo desleais tais atitudes conforme a ADI 1.247 MC e a RE 572.726/ SC.

O Brasil conta com o Fundo Nacional sobre Mudança Climática (Fundo Clima), criado em 2009, e constitui um dos principais instrumentos para viabilizar o cumprimento das metas brasileiras, tal instrumento poderia ser a solução para boa parte das contribuições climáticas para o Brasil, mas, como dito ele é pouco eficaz pois os recursos são escassos e pouco utilizados pela falta de governança com relação a tais insumos.

Com relação a atuação brasileira de maneira global, cabe destacar que no Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil, a postura da União em desmobilizar linhas de financiamento para mitigar as mudanças climáticas com negacionismo do Ministério do Meio Ambiente sobre aquecimento

da Terra, faz com que tais descumprimentos normativos não sejam um problema só no Brasil, mas para todo o mundo que é impactado por essas desgovernança.

Apesar do negacionismo do Ministério do Meio Ambiente, a Constituição Federal em seu art. 225, caput, estabelece que o Poder Público deve proteger e preservar o meio ambiente, essencial à qualidade de vida atentando-se ao princípio da precaução, sendo assim não importa as narrativas negacionistas apresentados, ou mesmo comprovação científicas expressas a proteção deve ser feita pela precaução.

### A importância do Fundo Clima para o combate à emergência climática

O Protocolo de Quioto, já em 1997, reconhece a importância de se estabelecer meios de financiamento para a mitigação e para a adaptação a à mudança climática. Nesse sentido, a preocupação naquele momento foi em âmbito internacional e se concretizou, quatro anos depois na COP 7 de Marrakesh, com a criação de três fundos internacionais destinados a prover suporte às nações com menores vantagens econômicas para que possam adotar medidas necessárias ao enfrentamento da mudança climática.

De fato, é notório que, por muitas vezes, as medidas de manejo climático podem atingir valores altos com os quais muitos entes governamentais não podem arcar, na medida que dizem respeito ao desenvolvimento de novas tecnologias, implementação de complexos planos de cooperação internacional, substituição de práticas consolidadas no mercado, etc. Nesse sentido, tais valores tornam-se um real empecilho à adoção de providências ousadas ou de maior eficiência porquanto as tornam inacessíveis ao orçamento público, tendo como principal consequência o enfraquecimento das políticas públicas de mudança climática.

Com vistas à urgência de superação da barreira econômica do enfrentamento ao aquecimento global é que surge, portanto, a criação de fundos monetários como um efetivo instrumento para o empenho de capital na adaptação e mitigação climática. Ao se separar, das receitas do Estado, fonte de recursos específica destinada a aplicação em fundo de investimentos passível de utilização somente visando ao financiamento ou pagamento não reembolsável de ações efetivas ao controle do clima, cria-se um método efetivo de implementação de políticas públicas ou privadas nessa área, sem que se incorra, sobretudo, em insegurança desses recursos, já que o montante acumulado em fundo não pode ser tomado pelo Estado para fim diverso do determinado ou, além disso, reintegrado aos valores públicos não utilizados ao final de cada exercício financeiro.

É partindo dessas premissas que a Lei nº 12.187 de 2009, ao estabelecer a Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC), preocupada em definir os meios pelos quais o combate às alterações climáticas se estruturarão em nível brasileiro, se preocupa, no seu art 6º, II, em instituir o Fundo Nacional sobre Mudança de Clima (Fundo Clima) como um dos principais órgãos financeiros de suporte às políticas definidas. Com efeito, o Fundo Clima veio a ser estruturado no mesmo ano por meio da Lei nº 12.114 como um fundo de natureza contábil vinculado ao Ministério do Meio Ambiente cuja principal finalidade era gerir e ceder recursos para estudos e empreendimentos de adaptação e mitigação dos efeitos da mudança de clima.

O Fundo Clima obteve, por conseguinte, grande relevância no cenário nacional e internacional. Sendo o Brasil uma nação de enorme magnitude na gestão do aquecimento global, o Fundo possibilitou a execução de mais de 190 projetos no valor de aproximadamente R\$205

milhões para o controle da emissão de gases do efeito estufa, pesquisa de novas tecnologias, medidas de adaptação climática etc. Tornou-se, realmente, um instrumento sem o qual não seria possível a continuidade das políticas brasileiras visando ao cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente para o controle climático.

## Do Direito

De início, os autores da ADFF 708 colocam em destaque que o objetivo almejado pelos demandantes é o reconhecimento pelo Supremo da omissão inconstitucional relativa à aplicação dos recursos do Fundo Clima. Para tanto, baseiam-se nos dispositivos dos artigos 102, I “a” e “p” e 103, VIII, da CRFB/88, e artigo 12-A e seguintes da Lei Federal nº 9.868/1999.

Em outras palavras, sustentam a competência do STF para apreciar a omissão no que diz respeito à falta de adoção de providência de índole administrativa da União, ao não disponibilizar os recursos de mencionado Fundo; assim como, expõe a sua legitimidade, eis que os autores correspondem à partidos políticos com representação no Congresso Nacional (PSB, PSOL, PT e REDE).

No mais, os autores também mencionam que referida omissão viola o direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225 da CRFB/88, além de impactar os demais entes federativos na proteção de seus biomas locais. Este cenário de contingenciamento de recursos mostra-se ainda mais relevante inserido no contexto da pandemia, em que políticas de proteção ao meio ambiente deixam de ser consideradas prioridade, em virtude de outras frentes, como os âmbitos econômico e de saúde.

É interessante notar, neste contexto de crise sanitária, que os demandantes evidenciam a importância das políticas ambientais não só no que tange a medidas de adaptação/mitigação às mudanças climáticas, como também no que diz respeito a uma resposta à pandemia atual e prevenção de eventuais novas, conforme preceitos apresentados pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), os quais, em suma, referem-se à interação entre seres humanos e animais silvestres e seus habitats naturais.

Por outro lado, para além do direito constitucional consagrado pelo artigo 225 da Constituição já exposto, os autores mencionam o regime de competências administrativas comum, conforme os termos do artigo 23, VI e VII da Carta Maior, no sentido de que a proteção da fauna e da flora é dever de todos os entes da federação. Assim, os postulantes evidenciam a atuação conjunta de União, Estados e Municípios na preservação do meio ambiente e nas políticas relacionadas às emergências climáticas, com ênfase para o poder financeiro representado pela União, na medida em que proporciona recursos aos demais entes federativos, órgãos e entidades; neste caso, via Fundo Clima. Trata-se do denominado federalismo cooperativo.

Desse modo, conforme narrativa dos autores da ADPF, a omissão da União violaria o princípio da lealdade federativa, consagrada pelos artigos 1º, 18 e 60, §4º, I, assim como o modelo de federalismo cooperativo, prestigiado pelos artigos 3º, I, II e III e 241, todos da Constituição. Neste particular, vale a pena ressaltar, como o fez os autores, que a inoperância do Fundo Clima não decorre da ausência de verbas, mas simplesmente do não direcionamento dos recursos e ausência de elaboração do Plano Anual de Aplicação de Recursos, referente ao ano de 2019 e 2020.

Por fim, os demandantes colocam em relevo o princípio da precaução, na medida em que se defende a tese de que a omissão de 18 meses ora retratada pela União em não deflagrar os atos administrativos necessários para o desempenho dos recursos do Fundo Clima, possui o potencial de causar danos graves e irreversíveis.

Em relação ao pedido de medida cautelar, neste ponto, aos autores cumpre demonstrar os requisitos exigidos pelo artigo 300 do Código de Processo Civil, quais sejam, a probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Conforme exposição dos demandantes, a probabilidade do direito reside no direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no regime de competências administrativas comum, no princípio da lealdade federativa, no modelo de federalismo cooperativo, já expostos, e na legislação federal específica que criou e regulamentou o Fundo Clima, a saber: Lei nº 12.114/2009 – a qual criou mencionado Fundo – e Decreto nº 9.578/2018 – o qual regulamentou seu funcionamento e que, dentre outras coisas, estabeleceu um prazo de 60 dias, contados da data de publicação da LOA, para elaboração pelo Ministério do Meio Ambiente de um Plano Anual de aplicação dos recursos do Fundo Clima, conforme seu artigo 9º.

Por sua vez, o perigo de dano estaria representado pela série de indicadores que comprovam o aumento exponencial da destruição do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (sobretudo, o aumento de desmatamento e queimadas na Amazônia), conforme exposto em itens anteriores, ao mesmo tempo em que o governo federal, especialmente o MMA, se mantém inerte. Neste ponto em específico, os autores se baseiam em relatório realizado pela Comissão do Senado, em que se constata que o Fundo Clima encontrava-se inoperante por negligência da própria União.

Por fim, os demandantes destacam a redação do artigo 12-F, §1º da Lei nº 9.868/1999, segundo o qual autoriza-se o Supremo a determinar qualquer providência que se revele necessária para a solução de problemas decorrentes de omissões, neste caso, omissão quanto à adoção de providência de índole administrativa.

Assim, os autores requerem, a título de medida cautelar, determinação para que a União: (i) tome as medidas necessárias para reativar o funcionamento do Fundo Clima; (ii) apresente, por meio do MMA, em até 30 dias, o Plano Anual de Aplicação de Recursos para o ano de 2020, bem como se abstenha de não elaborar os planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022; e, (iii) se abstenha de contingenciar novamente os recursos do Fundo nos próximos orçamentos a serem apresentados.

## Dos pedidos

No concernente aos pedidos encerrados pela inicial, os proponentes requereram, além da confirmação das medidas cautelares supra delineadas, declaração de inconstitucionalidade das condutas omissivas da União em não liberar os recursos já autorizados e em não apresentar um Plano Anual de Aplicação de Recursos. Saliaram os autores que tais ações, inviabilizando o devido funcionamento do Fundo e o alcance de suas finalidades institucionais, violavam garantias fundamentais no tocante ao direito a um meio ambiente equilibrado e aos direitos de povos indígenas, especialmente afetados pelos impactos no clima. Nesse diapasão, visaram a

longo prazo a vedação a novos atos omissivos que ensejassem os mesmos prejuízos detalhados na peça.

Por fim, suscitando “dúvida fundada e objetiva sobre o instrumento de controle concentrado cabível”, propuseram subsidiariamente que, na hipótese do Supremo Tribunal Federal considerar que o feito concernia, antes ato lesivo do Poder Público violador de preceitos fundamentais do que inconstitucionalidade por omissão, a ação fosse processada enquanto ADPF, incidindo o rito da Lei 9.888/99. Nesse tocante, o Min. Roberto Barroso recebeu a ação, em decisão monocrática de 28 de junho de 2020, como arguição de descumprimento de preceito fundamental, diante da fungibilidade dos remédios constitucionais de ação direta. Sustentou o relator que as condutas da União concerniriam comportamentos não só omissivos, mas também comissivos, promovendo conjunto melhor abrangido pela via da ADPF e a heterogeneidade de seu escopo, bem como a maior flexibilidade das providências possibilitadas por ela. Decidindo pela maior adequação da atual via em relação à ADO, respaldada pelos precedentes da ADPF 347, ADO 48 e ADI 4163, assim, ensejou-se a conversão da ADO 60 na atual ADPF 708.

### Audiência pública e decisão parcial

O Ministro Relator da ADPF 708, Luís Roberto Barroso, convocou audiência pública para debater o funcionamento do Fundo. Nesta audiência, participaram diversos atores da sociedade civil, inclusive com perspectivas diversas sobre o tema. Após as manifestações, Barroso declarou que ser possível extrair alguns fatos incontroversos, entre eles o de que o desmatamento ilegal e as queimadas causadas por ação humana cresceram expressivamente em 2019 e, “ainda mais,” em 2020. Segundo ele, as falas permitiram perceber uma redução significativa na fiscalização e no número de autuações por infrações ambientais, ainda que com divergência quanto às causas.

Barroso destacou “ser consenso que o Fundo do Clima, ao viabilizar estudos, projetos e empreendimentos de preservação da floresta, tem papel importante no atingimento das metas de redução de emissões assumidas pelo país”, e que não há incompatibilidade entre a preservação da floresta e o agronegócio e que ambos são prejudicados por atividades ilegais. “Para resolvermos nossos problemas, precisamos fazer diagnósticos corretos, e não criar uma realidade imaginária paralela. Olhando para frente, todos, governo, ONGs, acadêmicos e empresas, têm a posição de que a floresta de pé vale mais que a derrubada”, concluiu ele.

Por fim, o ministro tratou da necessidade de que o país tenha uma agenda efetiva de proteção ambiental, frisando que a Constituição Federal de 1988 impõe ao poder público o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, e que “uma das nossas premissas importantes é a de que a proteção ambiental não é uma escolha política, é um dever constitucional”, afirmou<sup>[15]</sup>.

## Considerações finais

1. A mudança climática é um problema complexo que vem ameaçando as condições que permitem uma vida humana digna no planeta terra (considerando a maior capacidade de outros seres vivos se adaptarem às mudanças, como indicam alguns autores). Além disso, os impactos humanos, sociais, econômicos, ambientais, culturais provocados pelas alterações no clima impõem enorme desafio para a sociedade no geral e todas as suas ciências, especialmente para o direito, que engloba a normatização/regulação das atividades causadoras da mudança climática e a possível limitação dos riscos climáticos, sentidos com mais força e primeiro por populações vulnerabilizadas.
2. A mudança climática, então, para o direito e para a política, impõe a busca por uma estrutura de governança que envolva diferentes atores (estatais e não-estatais) e diferentes escalas (local, regional, nacional e internacional). Uma governança não dinâmica, plural e descentralizada não é capaz de proteger direitos humanos e da natureza, bem como não corresponde a ideia de justiça climática.
3. A litigância climática vem aparecendo como uma ferramenta útil para a governança climática, à medida em que permite que a sociedade (ou através de representações) cobre do Poder Público ações dos poderes Executivo e Legislativo, a partir da provocação do Judiciário, que visem o enfrentamento da mudança climática e a limitação de seus impactos. Apesar de ser uma ferramenta útil, cuja utilização vem crescendo no mundo todo, a partir de diferentes focos, a litigância climática precisa ser analisada com moderação.
4. Isso se deve aos problemas próprios do Poder Judiciário, que não se restringem a assuntos ambientais. Dificuldades de acesso à justiça, lentidão do processo, falta de consciência sobre o tema dos próprios julgadores, conservadorismo/negacionismo da sociedade podem ser citados como problemas que transformam os litígios climáticos em uma, mas não a ferramenta. Ainda assim, a litigância climática pode contribuir para abrir a discussão para outras perspectivas e outras vozes sobre a mudança climática, especialmente as vozes dos mais impactados por ela.
5. Os litígios climáticos no Sul Global não partem de perspectivas homogêneas. Ainda assim, é possível identificar algumas tendências entre eles. Uma importante tendência é a argumentação baseada em direitos humanos, ou a ideia de colocar um rosto na mudança climática e nos seus impactos. Estudar essas perspectivas do Sul Global pode mostrar novos caminhos para enfrentar a mudança climática, especialmente por dar visibilidade a determinados grupos invisibilizados, e permite investigar como esses conhecimentos suprimidos podem contribuir para a governança climática global.
6. A litigância climática no Brasil, tanto na doutrina quanto em número de casos, ainda está em desenvolvimento. No entanto, alguns pontos podem ser pensados a partir dela.
  - a. Mais litígios climáticos não necessariamente significam algo positivos, tanto pelos problemas do sistema judiciário, quanto pelo fato de que um estado de litígios não pode ser uma constante.
  - b. O aumento do número de casos no Brasil no último ano pode demonstrar um amadurecimento social quanto ao tema, mas especialmente um descontentamento

maior diante da crise ambiental enfrentada pelo país. Isso pode representar algo positivo e algo negativo, ao mesmo tempo.

- c. Independentemente do desenvolvimento da litigância, o Estado brasileiro tem um papel importante na governança climática/ação climática global, mas não vem desempenhando esse papel de forma satisfatória, especialmente durante o governo de Jair Bolsonaro e do Ministro Ricardo Salles, exonerado do cargo ainda no primeiro semestre de 2021.
- d. Essa situação pode provocar a mobilização da sociedade em forma de litígios climáticos, mas, ainda assim, a partir desse cenário de crise que o país tem vivenciado, se vê limitações à litigância, já que os retrocessos têm sido muito maiores que os avanços.
- e. Litígios climáticos também dependem de um momento político favorável a uma decisão favorável. Com o crescente descontentamento social quanto ao governo e sua gestão socioambiental, isso pode indicar que os juízos e tribunais seguirão essa linha. No entanto, diante de uma crise política em que as instituições estão sendo desacreditadas e desmontadas, é possível certa resistência.

## Notas

[1] O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) foi criado em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa Ambiental das Nações Unidas. Por meio de seus relatórios e avaliações – que são chave para as negociações internacionais sobre as mudanças do clima, o IPCC determina o estado do conhecimento sobre a mudança climática e identifica onde há consenso científico e o que requer mais pesquisas. O IPCC não conduz pesquisas científicas próprias.

[2] Os riscos climáticos serão maiores do que atualmente se a temperatura global aumentar até 1.5 °C em relação aos níveis pré-industriais, mas ainda serão menores do que com um aumento de 2 °C.

[3] Linha do tempo do regime climático pós Convenção-Quadro está disponível em: UNITED NATIONS (CLIMATE CHANGE). UNFCCC – 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy. Disponível em: <https://unfccc.int/timeline/>. Acesso em 23 abr 2021.

[4] Ver UNITED NATIONS (CLIMATE CHANGE). What is the Kyoto Protocol?. Disponível em: [https://unfccc.int/kyoto\\_protocol](https://unfccc.int/kyoto_protocol). Acesso em: 23 abr 2021.

[5] Ver, por exemplo, ALESSI, Gil. **Salles vê “oportunidade” com coronavírus para “passar de boiada” desregulação da proteção ao meio ambiente**. Reportagem para El País. 22 mai 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protecao-ao-meio-ambiente.html>;  
**Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19**. Reportagem de G1 Política. 22 mai 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>.

[6] Em milhões de toneladas em CO<sub>2</sub> equivalente, os países do Norte representaram 1.175,293 das emissões, equivalendo a 75,5% delas, enquanto os países do Sul, 383,368, representando 24,5% do acumulado de gases de efeito estufa. (WRI BRASIL. **Os países que mais emitem gases de efeito estufa nos últimos 165 anos**. São Paulo: World Resources Institute Brasil, 2019. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/04/ranking-paises-que-mais-emitem-carbono-gases-de-efeito-estufa-aquecimento-global>. Acesso em: 29 abr. 2021).

[7] Dos 750,93 Gt CO<sub>2</sub>e contabilizados até 2018, 385,33 Gt CO<sub>2</sub>e foram provenientes de países do Norte Global, enquanto 365,6 Gt CO<sub>2</sub>e, de países do Sul. (WRI. **Climate Watch Historical GHG Emissions**. 2021. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível em: [https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?calculation=CUMULATIVE&end\\_year=2018&regions=TOP&start\\_year=1990](https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?calculation=CUMULATIVE&end_year=2018&regions=TOP&start_year=1990). Acesso em: 29 abr. 2021).

[8] GOVERNMENT OF SOUTH AFRICA. **Carbon Tax Act 15 of 2019**. c2021. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/carbon-tax-act-15-2019-english-afrikaans-23-may-2019-0000>. Acesso em: 29 de abril. 2021.

[9] SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. **Earthlife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Other**. 2016. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/4463/>. Acesso em 29 de abril. 2021.

[10] POWER TECHNOLOGY. **Thabametsi Coal Power Plant, Limpopo Province**. c2021. Disponível em: <https://www.power-technology.com/projects/thabametsi-coal-power-plant-limpopo-province/>. Acesso em 29 de abril. 2021

[11] GOVERNMENT OF SOUTH AFRICA. **National Environmental Management Act 107 of 1998**. c2021. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/national-environmental-management-act#>. Acesso em: 29 de abril. 2021.

[12] LAHORE HIGH COURT. **Order sheet HCJD/C-121**. Ashgar Leghari vs. Federation of Pakistan, etc. Judge: Syed Mansoor Ali Shah. 4 Set 2015. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150404\\_2015-W.P.-No.-25501201\\_decision.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150404_2015-W.P.-No.-25501201_decision.pdf). Para conferir outras providências relacionadas ao caso, consultar: <http://climatecasechart.com/climate-change->

[13] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA. **Impugnación STC 4360-2018**, radicación n. 11001-22-03-000-2018-00319-02. Magistrado ponnete: Luis Aemando Tolosa Villabona. Julgado em: 5 abr 2018, p. 14.

[14] Em suma, pode-se apontar como tendências gerais da litigância climática no Sul Global as seguintes características: (i) utilização de direitos constitucionais e de direitos humanos como argumento forte das ações; (ii) uso de ações judiciais com o objetivo de implementar e efetivar políticas e atos legislativos já existentes, em vez de pedir a criação de novas normas; (iii) manejo periférico/indireto das mudanças climáticas inseridos em um contexto mais amplo de demandas sobre proteção ambiental, uso da terra/recursos naturais, ações reparatórias etc (PEEL; LIN, apud SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019); (iv) existência de vantagens regulatórias, ativismo judicial e criatividade das Cortes em matéria ambiental, além da preocupação com vulnerabilidades históricas (SETZER; BENJAMIN, 2019, apud SETZER, CUNHA, FABBRI, 2019).

[15] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Barroso defende agenda efetiva de proteção ambiental no encerramento da audiência pública**. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452174&ori=1>. Acesso em: 28 Jun 2021.

## Referências

BENJAMIN, Lisa. Climate litigation in the Global South: filling in gaps. In Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, **Transnational Climate Litigation: the contribution of the Global South**. p. 56-60. doi:10.1017/aju.2020.6.

BODANSKY, Daniel. Notes and comment: the Paris Climate Change Agreement: a new hope? **The American Journal of International Law**, v. 110, n. 2, abr. 2016, pp. 288-319.

BOEHRINGER, Christoph. Two Decades of European Climate Policy: A Critical Appraisal. (2014) 8(1) **Review of Environmental Economics and Policy** 1, 3.

CÂMARA, João Batista D. Governança ambiental no Brasil. Ecos do Passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 46, jun. 2013, p. 137-138.

CANCIO, Gustavo Santiago; CAMPELLO; Livia Gaigher Bósio. A divisão Norte-Sul e o desenvolvimento sustentável: a universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais. **Conpedi Law Review**, v. 2, n. 4, jul.-dez. 2016.

CARVALHO, Délton Winter. A litigância climática como governança ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 96, out./dez. 2019, p. 333-349.

CAVALCANTI, Clóvis. Economia e ecologia: problemas de governança ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Ecologia**, v. 1, 2004, p. 1-10.

CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Jurisprudência ecologizada nas Cortes de Direitos Humanos: contribuições para a ecologização dos Direitos Humanos. In LEITE, José Rubens Morato (coord). **A Ecologização do Direito Ambiental Vigente: rupturas necessárias**. 2ª ed. Lumen Juris, 2020.

CHANG, Ha Joon. **Chutando a escada**. São Paulo: Editora Unesp, 2004, p. 26.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Guia da Litigância Climática**. 2019. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Guia\\_litigancia\\_climatica.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Guia_litigancia_climatica.pdf). Acesso em: 03 jun. 2021, p. 18.

CONTEPELLI, Ernani. Policentrismo, governança climática e constitucionalismo global. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.14, n.1, 1º quadrimestre de 2019. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

FISHER, Susannah. **Climate change governance: the role of state and non-state actors in an uncertain future.** [S.L.]: Rsc Src, 2016. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4dEL-DQ1XWQ&t=192s>. Acesso em: 03 jun. 2021.

GERRARD, Michael B. Scale and Focus of Climate Change Litigation Outside of United States. **New York Law Journal**, v. 253, n. 47, mar. 2015.

HARVEY, Fiona. **UN secretary general urges all countries to declare climate emergencies.** S.L, 2020. Artigo de The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2020/dec/12/un-secretary-general-all-countries-declare-climate-emergencies-antonio-guterres-climate-ambition-summit>. Acesso em: 23 abr 2021.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 91, 30 abr. 2016. Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI. <http://dx.doi.org/10.21530/ci.v11n1.2016.242>.

IPAM (Brasil). **Quais são as principais fontes de gases de efeito estufa decorrentes das atividades humanas?** 2015. Disponível em: [encurtador.com.br/doxNP](http://encurtador.com.br/doxNP). Acesso em: 22 maio 2021.

IPEA. **Mudança do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios.** Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3162/1/Mudan%C3%A7a%20do%20clima%20no%20Brasil....pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

KOTZÉ, Louis. Human Rights, the Environment and the Global South. In S. Alam et al. (eds), **International Environmental Law and the Global South** (Cambridge University Press, 2015), p. 171–91, at 178–9.

LAMEIRA, Vinícius. Mudanças Climáticas: Estratégias de Litigância e o Papel do Judiciário no Combate às Causas e Efeitos do Aquecimento Global no Contexto Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, número 64, abr./jun., 2017.

LIZARRALDE, Gonzalo; PÁEZ, Holmes; LOPEZ, Adriana; LOPEZ, Oswaldo; BORNSTEIN, Lisa; GOULD, Kevin.; HERAZO, Benjamin.; MUÑOZ, Lissette. We said, they said: the politics of conceptual frameworks in disasters and climate change in Colombia and Latin America. **Disaster Prevention and Management: An International Journal** Vol. 29 No. 6, 2020 pp. 909-928 Emerald Publishing Limited 0965-3562. Doi 10.1108/DPM-01-2020-0011.

MARENGO, José A. **Caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do Século XXI.** Relatório nº 1. Caracterização do clima no Século XX e Cenários Climáticos no Brasil e na América do Sul para o Século XXI derivados dos Modelos Globais de Clima do IPCC. São Paulo: CPTEC/INPE, 2007, p. 137.

MITCHELL, Dann; ALLEN, Myles R.; HALL, Jim W; MULLER, Benito; RAJAMANI, Lavanya; LE QUÉRÉ, Corinne. The myriad challenges of the Paris Agreement. **Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences**, v. 376.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Litigância e Governança Climática: possíveis impactos e implicações. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABRI, Amália Botter (org.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. ONU: s.l, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 23 abr 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. ONU: Nova Iorque, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm). Acesso em: 23 abr 2021.

OSOFSKY, Hari M. The Continuing Importance of Climate Change Litigation. (2010) 1 *Climate Law* 3, 3; MILLNER, Felicity; RUDDOCK, Kirsty. Climate Litigation: Lessons Learned and Future Opportunities. [2011] (1) *Alternative Law Journal* 27, 1.

OSOFSKY, Hari. **The geography of emerging Global South climate change litigation**. Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, 'Transnational climate litigation: the contribution of the Global South'. 2020. Doi 10.1017.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. Climate Change Litigation. **Annual Review Of Law And Social Science**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 21-38, 13 out. 2020. Annual Reviews. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-022420-122936>. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-lawsocsci-022420-122936>. Acesso em: 03 jun. 2021, p 23.

PEEL, Jaqueline; LIN, Jolene. **Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South**. 2019.

PETRELLA, Ricardo. A água. O desafio do bem comum. In: NEUTZLING, Inácio (org.). **Água: bem público universal**. São Leopoldo: UNISINOS, 2004.

RANTA, Eija. **Vivir Bien as an alternative to neoliberal globalization: can indigenous terminologies decolonize the State?** [S.L]: Routledge, 2018.

ROBAINA, Eduardo; SETZER, Joana. **Joana Setzer: «Los litigios climáticos no son la única ni la mejor opción para combatir el cambio climático»**. Entrevista de Joana Setzer para *Climática (Lamarea)*, 22 mar 2021. Disponível em: <https://www.climatica.lamarea.com/joana-setzer-litigios-climaticos/>. Acesso em: 03 jun 2021.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Human rights: the Global South's route to climate litigation. In Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, **Transnational climate litigation: the contribution of the Global South**". 2019. doi:10.1017/aju.2020.4

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. In SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 31-83.

SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. Climate litigation in the Global South: filling in gaps. In Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, **Transnational Climate Litigation: the contribution of the Global South**. p. 56-60. doi:10.1017/aju.2020.6

STERN, Nicholas. **The Economics of Climate Change: The Stern Review**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 94-114.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável e Boa Governança Climática**. In: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL: 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO ECOLÓGICA, 23., 2018, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Instituto O Direito Por Um Planeta Verde, 2018. v. 2, p. 81-97. Disponível em: [http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20180702143948\\_7222.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf). Acesso em: 03 jun. 2021.